

## 書評論文：千葉知世著『日本の地下水政策』（2019）

原島良成

## 1. 書評論文執筆の経緯

本稿は、地方自治総合研究所「地域の法と政治」研究会の一環として筆者（＝原島。以下同じ。）が行った表題書籍の書評報告をもとに、各出席者から得たコメント内容の一部を盛り込み、環境法論の発展に寄与すべき書評論文として再構成したものである<sup>(1)</sup>。コメントをお寄せ下さった先生方に感謝申し上げるとともに、本稿に記された内容は書籍の要約も含めてあくまで筆者の「如是我聞」（私はこのように理解した）であって、その当否にかかる責任はすべて筆者が負うということを、予めお断りしておく。

なお、筆者の専門分野は環境法および自治法であり、公法（憲法・行政法）学の基礎理論を当該分野の問題状況と照合し双方の進化を促す、という関心で研究している。したがって、地下水「政策」の合理性を総合的に論じる学識など到底持ち合わせていない。後に触れるように、表題書籍は、法学にとどまらず政治学・行政学・社会学の成果や手法をも積極的に取り込むことで、総合的に（少なくとも多面的に）論じるというアプローチを採っているようであり、その論理の跡を追うのに筆者が適任であるかは疑わしい。

しかし、表題書籍は、その総合性ゆえにか、学術書としての論理的説得性を甚だ欠いてしまっているようにも思われる。そこで、敢えて「地下水」政策という環境法論との接合部分を頼りに、*principle of charity*の精神で本書を首尾一貫したものとして読み解く、その

---

(1) 書評報告は、2020年9月14日16時から、地方自治総合研究所において遠隔通信方式を交えて行われた。報告者以外の出席者は、飯島淳子教授（東北大学）、今井照主任研究員（地方自治総合研究所）、金井利之教授（東京大学）、北村喜宣教授（上智大学）、木寺元教授（明治大学）、平田彩子准教授（岡山大学）、箕輪允准教授（東洋大学）、横田明美准教授（千葉大学）と、事務局の新垣二郎常任研究員（地方自治総合研究所）であった。

ような試みとして本稿を公開し、環境法論とのさらなる対話による「地下水ガバナンス」論の展開を促したい<sup>(2)</sup>。

## 2. 本書の概観

### (1) 本書の問い（本書「はじめに」より）

本書（表題書籍のこと。以下同じ。）の問題関心は、おそらく次の一節に端的に凝縮されている。「地下水利用を巡る人間の社会経済活動をいかに制御し、持続的な地下水利用を実現するのか。複雑多様化した利害関係者のコンセンサスをどのように実現していくのか。そのためにいかなる制度を整えるのか。これは地下水の政策とガバナンスの問題である。」（i頁）。

すなわち本書は、持続可能な利用そして利害関係者のコンセンサスという、環境法学からみても穏当な価値判断を背景として、あるべき「政策」のかたちを問いつつ、そこに「ガバナンス」という理論コンセプトを導入することで合理的な地下水政策モデルを提示しようとするもののようである。ガバナンス論参照の必然性は、「地下水問題の多様化と利害関係の複雑化に伴い、……住民、市民団体、企業・事業者、あるいは専門家などの非政府アクターの役割が期待されるようになっており、多様なアクター間の役割分担のあり方について検討が求められている。」（ii頁）と説明される。

本論に立ち入る前に、本書の問いかけが、環境法学において従前から共有されてきた一般的な問題関心とほぼ重なることは、確認しておきたい。「ほぼ」と留保したのは、「持続可能な利用」や「利害関係者のコンセンサス」を重視する価値判断にこそ環境法学の悩みがあり、また国と自治体という政府アクター間の役割分担論に法学的研究の厚みがみられる（都市法論・自治法論との複合）のに対し、「政策研究」を志向し地下水政策の現状認識を重視する本書は、評価基軸としてガバナンス・コンセプトを採用することにためらいがなく、問題関心の先にある解決アプローチが全く異な

---

(2) 文献解題における *principle of charity* については、林敏彦「市民と社会を知るとは — 著者に聞いてみよう」林敏彦ほか編『市民と社会を知るために — 名著に触れよう』（放送大学教育振興会、2008年）17-18頁。

るためである<sup>(3)</sup>。

端的に言えば、環境法学からすると、本書のガバナンス論は、私権の設定こそが資源の持続的利用に資するという論理や、反対に利害関係者コンセンサスが環境破壊をもたらす政治構造に無頓着で（第5章第2節で軽く紹介されているに過ぎない）、ナイーブな議論とみえなくもない。半面で、本書の立場からは、自治体主導で現出したパッチワーク的な規制模様を前にして、なお逡巡し有効な改革方針を示さない環境法学にはもはや期待できず、SDGsという国際的潮流の中にあって必然というべき地下水政策のガバナンス化のために、状況分析を精緻化すべきことになるかもしれない。両者の対話はいかにして可能であろうか。

## (2) 本書の章立てと書評分析方針

読者にとって有難いことに、本書は、「はじめに」で全体構造を略述した上で、各章の作業で得られた知見とそれが本書の構想にとって有する意義、そして残された課題を、第7章（終章）で簡潔にまとめている。それを復唱することは生産的でないので、ここでは章立てを一覧し若干の構造分析を述べておきたい。

第1章 地下水保全管理の現代的課題

第2章 地下水行政の歴史的変遷

第3章 地下水条例の分析

第4章 基礎自治体における地下水保全管理の実態

第5章 求められる地下水ガバナンス

第6章 熊本地域における地下水保全政策過程 — 地下水ガバナンスのアクターの観点から

第7章 地下水政策・ガバナンス論の発展に向けて

- 
- (3) 環境法学において環境ガバナンスという概念が受容されていないという意味ではない。古くは「持続可能な発展」を意識した市民参加論の文脈で、近年ではいわゆるSDGsの文脈で、国内政策についても環境ガバナンスが説かれてきた（大久保紀子、宇都宮深志ら）。もっとも、国内法（特に行政法）論では、公物管理行政を下敷きとする「環境管理」概念の構築が目指されてきた経緯もあり、政府（国家）の役割を重視しながらその「統治・支配」「優越的地位」を脱色するような「非ガバメント」論のニュアンスが強いかもしれない。参照、磯部力「公物管理から環境管理へ — 現代行政法における『管理』の概念をめぐる一考察」成田頼明先生横浜国立大学退官記念『国際化時代の行政と法』（良書普及会、1993年）25頁以下〔例えば56頁〕。

本書が地下水保全管理政策の現状把握を目指していることは、第3章、第4章、第6章が政策の実証観察に割かれていることと、対応関係にある。そうした観察のための観点を設定し、あるいは観察結果を学術的分析に繋げる分析軸を提示するために、第1章、第2章、第5章が配置されているとみることができよう。一見すると理論と実証が入れこみ構造になっているが、第1章から第4章までがパッチワーク的な地下水保全管理の現状を描写することに当てられ、第5章の理論研究を受けた第6章の実証研究が、(本書がもう一つの「野心的な」目標とする)地下水管理保全政策のガバナンス化による諸機能の究明に当てられていると見るなら、自然な話の流れであると言える。

ただ、第1章および第2章が紹介する国内先行研究は、第5章で導入する一般理論(ガバナンス論)と接合ないし対照させるべき内容を多く含んでいるように思われる。そこで、以下ではこれらの章を一括して「理論部分」として整理し、第3章、第4章、第6章の「実証部分」と対置させて分析する。それぞれの内容を要約する部分で批評を加えることはできるだけ差し控えるが、要約自体に情報の取捨選択と物語化のバイアスがかかることはそもそも避けがたい(如是我聞)。むしろ、環境法学との対話を促進する目的の書評論文として、トピスを方向づける情報を要約中にも積極的に盛り込んでいきたい。

### 3. 本書の要約と環境法学からの解題(理論部分)

#### (1) 地下水政策の現状認識と評価

本書は、グローバルな視野を維持しつつも認識対象を国内問題に絞り、日本の地下水問題の焦点が、高度経済成長期の地盤沈下から水質汚染(VOC、重金属、硝酸性窒素等)へと遷移してきたことを簡潔に述べる。さらに現代的には、地表水量の不安定化、揚水技術の進歩(大口需要者の増加)、森林管理不全の影響により、改めて地下水の枯渇と地盤沈下が新たな話題になってきていることを紹介する。とりわけ水質汚染については、土壌中での分散・拡散を介する汚染であるため回復コストが大きく、また責任の所在が不明確になりやすいことに触れる。

こうした問題状況に法制度はどう対応してきたのか。本書第1章第3節は「国家的対応の不十分さと『地方任せ』の現状」という見出しのもと、総合的な地下水保全管

理法制の不在とその背景にある「水行政の縦割り」を指摘し、2014年3月制定の水循環基本法が「セクショナリズムを打破し水行政を統合化するための理念を定めた点で画期的な法律」であるものの、2015年にかけての地下水保全法案の企ては頓挫し（国会提出見送り）、基本法にとどまり未展開である現状を述べる<sup>(4)</sup>。

本書14頁から16頁にかけての図表からは、地下水保全管理に関わる国の施策と担当省庁が多岐にわたることが一覧において把握できる。ただ、統合されていないことのみで保全管理に具体的な弊害があるとは即断できないように思われるところ、本書は、「国家的体制が未整備であった中で、地下水の公的管理を実質的に担ってきたのは地方自治体であった」と目を転じ、消極的自治体が放置されており、あるいは自治体の区域を超えた対応が困難であるというのである。

このような論述展開には、困惑する読者もあろう。総合的に規制を導入する法律があれば、その内容によっては自治体の個別対応（不作為を含む）を統制できたかもしれないが、現状の弊害が総合的法制の欠如によってもたらされたということにはならない。自治体の個別対応が合理的な環境保全管理を可能にし、むしろ国の法律が不合理な全国一律規制を固定化するという議論も、環境法政策論では存在感を示していたはずである<sup>(5)</sup>。そもそも、現状の弊害が具体的にどのようなものか、第1章の段階では示されていない（第2章の地下水行政史に譲るところかもしれない：後述）。

新たな総合的法制により合理的な地下水保全管理を実現するという、その一点を揺るがぬ北極星と見据えるのであれば、法制度の展開を通時的に検証し問題状況の変化と突き合わせる意義は乏しいとも言えよう。しかし、環境法政策がどこを目指すべきかは議論可能であり、本書が次に取り上げている先行研究も、相当に論争的な内容

- (4) 水循環基本法13条に基づき策定される水循環基本計画は2020年に改訂された。同計画を卒然と読む限りでは、国が総合的な地下水保全管理法制を導入する方向は見えてこない。むしろ、自治体等の地域主体が「地下水マネジメント」に主体的に取り組み、国はそれを支援する役割にあることが明記されている。参照、『水循環基本計画 令和2年6月』23頁、42-44頁。
- (5) 古くは国法のナショナル・ミニマム論が想起される。条例論の基本論文の一つである、原田尚彦「地方自治の現代的意義と条例の機能」『環境権と裁判』（弘文堂、1977年）236頁以下〔初出は1975年〕を参照。その後も、自治体の「開発志向」への懸念も考慮しつつ分権的環境管理について議論されてきた。概観は、大塚直『環境法〔第4版〕』（有斐閣、2020年）38-43頁を参照。北村喜宣『環境法〔第5版〕』（弘文堂、2020年）86頁以下は「分権時代の環境ガバナンス」に論及する。

因みに、原田論文244頁にはこうある。「条例で地下水汲上げ規制を強化するため地下水を『公水』と規定しようという動きが一部にあると伝えられるが、地下水の公水化は土地法制の基本に関するものであるから、条例では許されないと解するほかないであろう。」

を含んでいる。本書はそれをどのように消化・吸収しているのだろうか。

## (2) 先行研究と本書の関係

本書第1章第4節が「これまでの議論」として引き合いに出すのは、具体的には「地下水の法的性質論」と「地下水政策・ガバナンス研究」である。前者はそれ自体が一つの論文となりうるテーマであるところ、コラムを除けば2頁分にまとめられており、本書としてその議論をどのように受け止めているのか読み取りにくい。片言隻句からの推察となるが、地下水の「私水」性と「公水」性にかかる論争と裁判例があり、とりわけ「私水」論からすると保全管理のための法規制には憲法上の限界が意識されるという点は、「公水」性に着目した保全管理政策のあり方を論じる上で無視できない<sup>(6)</sup>。本書はそのような認識を示しつつ、水循環基本法（2014年）がその論争に対して決定的ではないとみているのか、政策現場での受け止められ方に関心を寄せる。環境法学からすれば、もう一步踏み込んで、水循環基本法が「公水」保護に舵を切っているとして具体的にどのような地下水法政策が帰結されるのか、「私水」保護に配慮しているとすれば具体的に何が規制の限界となるのか、論じて欲しいところである。

第1章段階で、本書は「法学者たち」の議論からは距離を取り、簡略な紹介に徹し態度を表明しないものの、しかし後の章で「地下水ガバナンス」を論じるにおいては、公水論の擁護を隠そうとしない。論理的に必要な検討をスキップしているようにもみえるが、好意的に読むなら、本書24頁から27頁のコラム②で大きく取り上げる秦野市地下水保全条例に関する裁判を「地下水を公水的に理解する方向性に極めて親和的な裁判例」と評していることからして、法学における地下水公水論の通用可能性を高く見積もっているのかもしれない<sup>(7)</sup>。筆者（原島）には、同判決はやはり私水論を前提にしているように読めるが、本書と対話するためには、そもそも「私水」「公水」の概念把握レベルで認識を突き合わせなければならないと感じられる。後述する。

続いて参照される「地下水政策・ガバナンス研究」が、法学的議論にかかる態度選

---

(6) 本書23頁は、松本充郎「地下水法の現状と課題——城崎温泉事件から紀伊長島町水道水源保護条例事件へ」高知論叢（社会科学）102号（2011年）69頁以下を引きつつ、地下水採取規制条例の「違憲性が一応問題となる可能性がある」ことに言及する。

(7) 秦野市の裁判は、東京高判平成26・1・30判例地方自治387号11頁。条例・規則の関係条文と判決文の抜粋は、北村喜宣先生還暦記念『自治立法権の再発見』（第一法規、2020年）312頁以下に収録されている。

択（要は、公水論の採用）を促している、という読み方もあろうか。詳細は第5章で改めて取り上げられるが、本書によると、国内ではそもそも地下水の「政策研究」は限られており、地下水ガバナンス論として体系化されてはいない。先行研究の所在は、90年代の政府の調査報告書や自然科学分野の研究蓄積のほか、特定地域のケース・スタディに求められるものの、「わが国の地下水保全管理にかかる政策やガバナンスの現状を大局的・網羅的に把握した研究はこれまでに存在しなかったため、個々のケースが母集団においてどのように位置付けられるのか、日本の地下水保全管理体制の構築、ひいては地下水ガバナンスの推進という課題に対しどのような意義を有するのかが必ずしも明確でなかった。」そこに「全体像の把握」を目論む本書が登場する。

このように、本書の関心は、個々のケース・スタディが分析基軸として参照すべき、地下水保全管理のガバナンス・モデルとでも呼ぶべきものを描き出すことにある。そのモデルは「地下水の法的性質論」に照らして正当なものであるのか、という形で、本書が踏み込まなかった環境法学の考察が第5章にも影を落とすことになる。

### （3） 地下水行政史～自治体独自規制

第2章冒頭は、国とローカル主体との有機的連携による「良い地下水ガバナンス」の推進を目指し、国家的地下水行政の変遷を「前提的作業」として検証する口吻で始まる。続きを要約すると、江戸末期における地下水のコモンズ的管理・利用から、明治期には、河川水の農業利用保護に偏した当時の河川法制と発電・工業用水等の大口需要の増大とが相俟って、都市用水源として地下水が求められるようになり、加えて民法制定と共に地下水の土地所有権付随（私水）性が論じられ判例上も明確化されるに至る。半面で明治期には地盤沈下、井戸涸渇、水質悪化といった地下水障害が進み、戦後一時的に鎮静化するものの、経済成長の中で地盤沈下が深刻化し産業界にも影響を与え、国は工業用水法（1956年）、ビル用水法（1962年）を制定。大阪市は全国に先駆けて地盤沈下防止条例（1959年）を制定した。これらに先立ち、温泉法（1948年）も制定されている。さらに1970年代から80年代にかけては、地下水の保全管理に関する総合的法制が模索されたが、これは頓挫し（本書43頁の図表にその動きがまとめられている）、各地の自治体が公害防止条例等を契機として地下水保全管理に乗り出す流れへと繋がった。90年代には水道の水質という切り口から水源二法が成立するものの、「立法過程における厚生省と環境庁の省益争いの結果、総合的な水行政のための新法にはなりえず」、自治体において水道水源保護条例制定の動きが進んだが、環境

基本法の制定（1993年）を契機に、「健全な水循環」を軸とする水行政の再編が進み、水循環基本法制定へと至る。

こうした地下水行政史の俯瞰的把握は、それだけで相当の作業量となろうが、非常に手際良くまとめられており読みやすい。ただ、歴史的事実の整理であるにもかかわらず一次資料が殆ど引証されておらず、第2章自体が二次資料の統合的要約でしかないという印象も受ける。そのような作業は、本書全体の目論見にとって必要なのだろうか。第2章のまとめ部分では「国の役割の再検討に向けて」という小見出しのもと、地下水について「なぜ日本では国による公的管理体制が整備されない期間が長らく続いてきたのか」という問いが立てられており、歴史の流れから今後整備されるべき必然性を論じる趣旨のように読める。

その問いに対しては、本書53頁以下で五つの「推論」が示される。第一に「河川水に比較して治水・利水のための国家的インフラ整備の必要性に乏しかった」、第二に地盤沈下深刻化以前は「法律による一元的規制の必要性が認識されていなかった可能性」、第三に「地下水利用権は土地所有権に付随するという法的解釈の普及」、第四に「地下水機構に関する科学的理解が進んでいなかった」「経済にとって不都合な科学的知見が無視された」、第五は「水行政の縦割り構造」。本書によれば、これらの事情は今日の状況には当てはまらず、「国が地下水管理制度の整備に積極的に取り組む条件は以前よりずっと整っている」。

この推論自体に結論先取りの印象を拭えないが（第2章で論証されているわけではない）、環境法学との接点に注目するなら、第三に挙げられた状況が今日本当に転換しているのかは一大論点である。本書52頁の図は、地下水の性格に関し、1970年代以降に「公水化の進行」があって2014年（水循環基本法制定）で「公共性の高いもの」という整理に至ったことを示す。その論証が弱い（と筆者には感じられる）ことは措くとしても、地下水の「公水」性と「公共性」の概念整理は、学際的対話を建設的に進める上で避けて通れないように思われる<sup>(8)</sup>。

---

(8) 環境法学では、基本的な情報として、土地基本法（1989年制定）の「土地については、公共の福祉を優先させるものとする。」という規定が知られている（2条）。土地の公共性を強調することは、土地の私的所有性を否定することを意味しない。地下水についても、その「公共性」ゆえに強度の規制を受忍すべきだ、という話と、地下水は「公水」であるので私的権利主張の対象から外れるとする話とを、混同すべきではない。

#### (4) 本書の理論基軸（地下水の公水化）

「公水化の進行」が観察されることについて、本書第2章末尾にはこう記されている。「地下水利用権の法的性格についても、地下水を『公共性の高いもの』と位置付ける水循環基本法が成立に至っているほか、地下水を『公水』や『共有物』などと捉える条例や……、私的利用に任せるのではなく公的管理下に置くべきであると考える自治体が一定数存在するなど……、地域の現場感覚も変化してきている。」（55-56頁。下線は引用者が付加）。この下線部の認識を支えているのが、本書第3章および第4章の実証研究であろう<sup>(9)</sup>。その内容は次項で取り上げることとして、ここでは、「公水」論が本書の理論基軸にどう影響しているのかという関心から、本書第5章の要約と分析に進む。

本書第5章冒頭では、地下水を「共有」（shared）資源と位置づけその「管理」（management）から「ガバナンス」へと展開する国際的潮流に触れつつ、水循環基本法制定以降の日本の地下水保全管理体制がその動きを取り入れようとしている、という見立てが述べられる。そこで措定するガバナンス概念はさらに敷衍され、各学問分野で共通理解があるとは言えないとしつつも、「地下水の保全と持続的な利用を実現していくためには、政府、市場、コミュニティによる管理のいずれか単独では心もとないであり、それらの相互補完が求められる」という認識に立ち、結論において「地下水ガバナンス」を次のように定義する。「多様なステークホルダーが垂直的・水平的に協働しながら、科学的知見に基づき、地下水の持続可能な利用と保全に関して意思決定し、地下水を保全管理していく民主主義的プロセスである。同時に、地下水とその関連領域における法制度的・政策的対応の包括的なフレームワークである。」（174頁）。

政府、市場、コミュニティの相互補完が求められるという認識が、この定義を導く鍵になっているようであるところ、その論証は極めて簡潔にのみ述べられている。地下水の汚染や過剰利用に対し、損害賠償制度による適正な資源配分は「因果関係証明の困難性」、裁判や交渉に要する「取引費用の高さ」などから「現実には成立しない

---

(9) 引用中で省略した部分では、千葉知世「地下水保全に関する法制度的対応の現状：地下水条例の分析から」水利科学58巻2号（2014年）33-113頁、および同「基礎自治体における地下水保全の実態と課題：質問紙調査の結果から」水利科学60巻6号（2017年）1-39頁が参照されており、前者に調査後の条例改正状況を踏まえて加筆修正したものが本書第3章とのことである（本書61頁脚注6による）。後者は、筆者が読む限り本書第4章の初出論文であるが（本書第1章の初出と思しき部分もある）、初出の記載が見当たらない。

と考えられる」（166—167頁）。政府はどうかというと、情報の不完全性が非効率をもたらすところに、官僚の利害や地下水問題の複雑化が影響してやはり失敗する。現代のコミュニティについては、それぞれ大きな集団を形成しているためフリーライドを呼び、しかも管轄区域と地下水域との不整合が膨大な管理コストをもたらすと指摘する。

これら指摘は環境法学においても基本的な認識であり（損害賠償制度が機能しないかはともかく）、政府、市場、コミュニティの各機能に限界があること自体に異論はなかろうが<sup>(10)</sup>、「相互補完」が何を意味するのか、そして本書の掲げる地下水ガバナンスは「相互補完」になっているのか、慎重に読み進める必要がある。本書の「解釈」（174—177頁）によれば、多様化した現代の地下水ニーズを取り巻く諸主体（セクター、アクター、ステークホルダーとも称され、市民、企業、政府が含まれる）が「相互に協調し補完し合う」プロセスが地下水ガバナンスであり、それが求められる背景として、政策変更の柔軟化要求と説明責任からの要求や、「『使うな、汚すな』に留まらない、より高次元の環境配慮」からの要求が指摘される。政府のトップダウン的対応が抱える問題に照らしその代替的な意思決定形態として模索される、諸主体が繰り返し対話する中で「地下水の持続可能な利用と保全」という目標達成に近づく一連のプロセス、とも説明される。

以上はかなり抽象的な行論で、結論はある種の民主主義論（deliberative democracy）を彷彿させるが、全体としては、諸主体単独による地下水保全管理の機能不全を意思決定過程の統合ないし開放により「補完」することが意図されているようである。そうして決定される意思は一体誰の意思なのか（遂行責任の所在は）、何も決められない政治を招かないか、開発志向に歯止めがかからないのではないか等、法と政治の理論から疑問が投げかけられるであろう。そもそも本書は、政府、市場、コミュニティそれぞれによる地下水保全が抱える理論的欠陥を補完し解消する理論としてガバナンス

---

(10) 環境法学では、ポリシー・ミックスが語られる政策「手法」論の文脈が、本書の「相互補完論」と接点を持つだろう。参照、大塚・前掲注(5)書89頁以下。「規制の断片化」という、問題意識において本書と通底する先行研究として、黒川哲志「環境リスク規制の断片化と再統合」『環境行政の法理と手法』（成文堂、2004年）9頁以下〔初出は2002年〕も掲げておきたい。

こうした環境法学（手法論）の対応には、実践的である半面で本書が言及する基礎理論との対話が乏しいと感じられなくもない。「法＝権利」を奉ずるドグマティックな（裁判上の）主張に、政策学との対話不可能性を感じる向きもあろうか。そのような意味では、各手法を指導する環境法の基本原則論にこそ、接点を見出すべきかもしれない（次注も参照）。

ス論を参照しているのではなく、政府主体、市場取引主体、コミュニティ構成主体の対話から生まれる望ましい地下水保全管理に「相互補完」の名を与え、新たな意思決定パラダイムとしての「地下水ガバナンス」の重要性を説いているようでもある。そのように読むと、対照的に環境法学はなお旧来のパラダイムに固執しており、その合理性を本書から問い詰められることとなろうか。さしあたり、政府の意思決定への利害関係者参加や住民参加、NPOによるモニタリング、国と地方間の分権と連携を模索する、現代的な環境法政策（論）イメージとの異同に、注目しておきたい。

本書第5章後半では、国際機関による「地下水ガバナンスプロジェクト（GGP）」の紹介とそれに照らした日本の現状分析が述べられ、最後に水循環基本法の下での流域水循環管理の考え方に言及される。概略紹介の更なる要約は誤謬を招くので避けるが、国際的潮流への感度の高さは本書の特徴であるとともに、日本の地下水法政策を評価し導くお手本のような位置づけが紹介部分（とりわけ本書214頁以下で参照されるEUの取組み）に与えられていることに、注意を促したい。具体的には、流域水循環計画のあり方として、「生態系も含めた環境保全に対する配慮がなされなければならない」「法的根拠を有さない水循環計画が関連施策の見直しと統合を可能たらしめるのかは覚束ない」「経済的インセンティブの導入」「市民が政策決定に関与する手続の構築」等が指摘される（本書216-218頁）。

こうした国際的潮流は地下水ガバナンス論と整合するものとして参照され、本書の理論基軸を具体的な政策（実施計画）の平面に投影した現象形態として叙述されているようである。環境法学における基本原則論ないし政策手法論と、まさに競合する部分である<sup>(11)</sup>。

---

(11) ここでの基本原則とは必ずしも法解釈を導く概念ではなく、法政策の目標を指示する概念であり、北村・前掲注(5)書54頁以下では「環境法政策の基本的考え方」として整理されている。本書の解題からは離れるが、環境法学が周辺学問分野と対話する上で、理論体系の整理は避けられない。(法)原則の意味合いにつき、大塚直「予防原則の法的課題——予防原則の国内適用に関する論点と課題」植田和弘＝大塚直（監修）『環境リスク管理と予防原則』（有斐閣、2010年）293-299頁を参照。

## 4. 本書の要約と環境法学からの解題（実証部分）

### （1）地下水条例の分類

先に述べたように、本書第3章および第4章の実証研究は日本社会における地下水「公水」化を顕わにしているだろうか。もちろん、両章はより幅広い観察成果を含んでいるであろうが、環境法学との対話では意識せざるを得ない点であり、また本書全体の筋の通った読み方としても、そこに重点を置くことは正当であるように思われる。第3章は、2011年3月時点で517件あるとされる自治体の地下水関係例規（国交省調べ。条例と要綱を含む）に加え、地下水採取規制と湧水保全に関する条例（環境省調べ）から、表題に「地下水」という単語を含む条例を抽出。さらにインターネット上で公開されていないものや掘削埋戻しにかかる地下水汚染防止のような限定的目的の条例を除いた、102件の条例を分析対象としている（2018年9月時点で施行されているもの）<sup>(12)</sup>。

本書第3章冒頭部（61頁）で、その目論見が述べられる。「地下水保全に関する総合的な国家法が定められておらず、それゆえに地下水の公的管理のあり方について確固たる指針が存在しない現状において、自治体は実際にどのような管理制度でもって地下水管理に取り組んでいるのかを俯瞰しようと目指すものである。それによって、条例の適法性や法的位置づけに関する議論に対して、社会的実態を踏まえたより相対的な議論を可能とする知見を提供しうると考える」。具体的には、伊藤修一郎の景観条例研究が「景観保全のための政策手段として固有の機能を持つかどうかを基準に条例に定められた政策手段を類型化した」ことに倣い、上述102件の条例規定内容を分類する<sup>(13)</sup>。実証研究の目的が、条例という法形式に固有の機能を明らかにすることに向けられており、「公水」「私水」という地下水の法的性質を左右する機能が分析の念頭にあるだろうことは、ここにも窺われる。

本書巻末には、分類整理の結果が一覧表として示される。そこでは、条例の採用仕

---

(12) 本稿筆者が「条例Webアーカイブデータベース」で表題に「地下水」を含む条例（2018年7月時点のデータ）を検索したところ、128件ヒットした。<https://jorei.slis.doshisha.ac.jp/>（2020年12月28日閲覧）。うち14件は、公の施設・基金・審議会の設置条例であった。

(13) 本書は伊藤修一郎「景観条例の歴史的展開：総体レベルでの法学的観察」『自治体発の政策革新：景観条例から景観法へ』（木鐸社、2006年）41-75頁を引用する。

組みを分解した62の小分類が、4つの大分類「1. 国家法と地下水条例の関係に関する規定」「2. 地下水保全管理の手段に関する規定」「3. 地下水保全管理の体制に関する規定」「4. 地下水の法的性格に関する規定」にまとめられており、この大分類に本書による分析の意図を読み取ることになる。

## (2) 地下水条例による地下水「公水化」

条例が地下水の法的性格をどのように扱っているか。本書は、「分析対象とした102件の地下水条例のうち、23件の条例が地下水を『公水』、『公共水』、『共有物』、『共有資源』、『公共の財産』、『市民共有の貴重な財産』、『共通の財産』などと定義しており、地下水に公水的な性格を付与していることがわかった」（108－109頁）とし、「条例によって地下水が公水化していることの表れであると推察される。」と結ぶ。他方で、「財産権を尊重する旨の規定……を設けている条例も12件存在する」と指摘し、「安易に純粋な公水説に立て財産権侵害の程度を考慮しないとするには抵抗が残る状況があるのかもしれない。」とも述べる。

本書第3章全体の結論としては、「水循環保全や地下水がバンスの観点から重要な要素を含んだものは限定的」であるが、「規定内容が特に充実した総合的な地下水保全管理条例が一部に存在している」として、日野市、秦野市、座間市、岐阜市、西条市、熊本県、熊本市、宮古島市の条例に言及し、「注目すべきことは、これらの先進条例のうち西条市条例以外は、地下水を『公水』として定義していることである。」と強調する（114頁）。さらに「これら公水条例は、他の条例に比較して、地下水の公的管理や市民参加にかかる政策を積極的に規定している傾向がある」「地下水協力金制度を規定している秦野市、座間市、長野県安曇野市、京都府大山崎町の各条例はいずれも公水条例である」とも指摘（115頁）。その意図は明確でないものの、地下水を公水として把握することとその保全管理の（本書にいう）ガバナンス化との間には、相関関係があるという趣旨であろうか。

本書の見立てでは、「長らく続いてきた水循環の分断的管理と地下水の法的性質に関する解釈の未確立が、自治体による総合的な地下水保全管理の不安材料となっているかもしれない」のであって、「自治体による創意工夫に富んだ挑戦を促し支えられるよう、国家的な水循環政策ビジョンの提示と個別法制度の整備をすすめていかねばならない」（116頁）ということだが、かなり大胆な推論であり、第3章の条例分析の結びとしては違和感を禁じ得ない。国法の整備が必要であるかはともかく、第4章

の自治体意識調査における質問事項を導くひとつの仮説として、私水論によるガバナンス化阻害が示唆されていることには、環境法学としてどう応接すべきだろうか。

### (3) 自治体における地下水管理の実態

地下水条例の規定を分類、分析したのみでは、自治体における地下水管理の実態を傾向として掴むことは難しい。そもそも地下水条例を制定している割合は大きくはない（翻って第3章の分析にどのような意義があるかは問題だが、ひとまず措く）。本書第4章では、水利用における地下水依存度が比較的高いと想定される548市町村に対して行った質問紙調査（2014年12月実施。回収率41.8%、有効回答数223件）の結果が整理されている<sup>(14)</sup>。同調査では、地下水に関する問題の発生状況について大小の質問があるほか、「地下水の法的性格に関する認識」「他自治体と連携した地下水保全の取組」「地下水保全管理における市民参加のための取組」「国または県に求める施策・役割」が質問項目となっている。

調査結果の分析では、「地下水の保全に関する条例等を有しているグループ（「条例あり」）と有していないグループ（「条例なし」）に区分し、グループ別に各設問に対する回答をクロス集計して特徴の把握を行った。必要に応じてフィッシャーの正確確率検定（両側検定）を実施し、条例の有無による比較を行った」（128頁）とされる。内容紹介に先立ち率直に告白しておくが、この条例ありなしによるグループ分けの意義は全く理解できなかった。本書の説明によれば、地域間格差が存在すると想像され、特に条例等がない自治体については情報がなく実態が不明であるためにこの分析方法を採用したというのであるが、情報がある自治体とない自治体を対照することによって何を明らかにしようとしているのだろうか。そもそも、条例「等」の中に要綱、指針、方針、計画等も含まれているというが、それらのうちのいずれかを既に有していることが何を意味すると考えているのか、説明が欲しいところである。

ともあれ、環境法学との対話が期待される、地下水の法的性格認識にかかる調査内容をみると、質問紙調査において「地下水利用権は土地所有権に付随するものであり、

---

(14) 研究会（前注(1)）の席上で、本書第4章が地下水使用率35%以上の都道府県に属する市区町村に限定して調査していることについて、政治学研究者らから強い疑問が提起された。なぜ地下水依存度の高い自治体の調査をするのか、なぜ35%以上なのか、そのようなバイアスを掛けた上での計量分析に一体どのような意味があるというのか、確かに説明が必要であるように思われる。

他者の地下水利用権を侵害しない範囲においては、自由使用が認められるべきである」という私水論の選択肢に、「地下水は公共物であることから、土地所有者による自由使用を原則とするのではなく、公的管理のもとに置くべきである」という公水論の選択肢が対置され、折衷的な「地下水利用権は土地所有権に付随するものであるが、その公共的性質を鑑みれば、公的管理のもとに置くべきである」という選択肢が加えられている。

そして223件の回答を分析した結果として、条例ありの自治体では、私水論の選択肢を75件中24件（32.0%）が選択しており、条例なし自治体の148件中71件（48.0%）に比べて有意に低かった。また、折衷的な（地下水の土地所有権付随性を前提としつつも公的管理を是とする）選択肢については、条例ありの自治体が75件中34件（45.3%）であり、条例なし自治体に比べて有意に高かったとされる<sup>(15)</sup>。全体で見ると私水論の選択肢が223件中95件で最も多く、これに、折衷的な選択肢が70件、公水論の選択肢が15件と続く。

#### （４） 熊本地域における水田湛水事業

本書は、日本の地下水保全管理政策を「地下水ガバナンス」という理論モデルに照らして認識し、評価し、進化すべき方向性を示すことを企図するものようである。ただし、日本の特に自治体における地下水政策の実態に迫る調査と分析（第3章および第4章）が、地下水ガバナンス理論を提示する部分（第5章）よりも前に位置付けられていることからわかるように、本稿が「実証部分」と整理したうちの第3章と第4章は、理論等から導かれる仮説の実証（ネガとポジの対照）ということではなく、日本の政策状況を（地下水ガバナンス論を意識しつつ要点を絞って）描写するものであった。以下に紹介する第6章は、理論の章の後に配置された事例分析である。

第6章では、「地下水ガバナンスがいかに形成されたり発展したりするのかといっ

---

(15) 本文で、条例ありなしによる比較分析の意義が不明と述べ、内在的理解を放棄したと受け取られるかもしれないが、そもそも本書では得られたデータに対し解釈が加えられているようにみえない（138–139頁）。「条例ありの自治体では『公共的性質をもつため公的管理すべき』という認識が強く、一方、条例なしの自治体では『土地所有権に付随するため自由使用が認められるべき』という認識が強い」というが（138頁）、条例ありなしは原因なのか結果なのか。総括部分（153頁）で、私水論をとるなら「予防的な地下水保全対策や利用者負担金の徴収といった施策には消極的にならざるを得ないであろう」と述べ、条例なしが私水論の「結果」であるという認識を匂わせるものの、そのような仮説の論証に適した調査とは言い難い。

たプロセスや動態に関する研究」が必要であるという問題意識のもと、熊本地域の「白川中流域水田湛水事業」に参画する諸アクターに注目し<sup>(16)</sup>、「政策過程のどの局面でどのようなアクターが出現したのかを理解することで、湛水事業の成立要因」を探る。その検討手法として、V.Pestoffのトライアングルモデルと松元一明の改編トライアングルモデルが参照される<sup>(17)</sup>。こうした分析の背景には、アクター（の変化）が「地下水ガバナンスの核心的要素である」という認識が垣間見える（以上、221頁および224頁）。

熊本市では上水道供給の全量を地下水源に依存してきたが、本書227頁の整理によると、過去には水需要が増大する一方で水田面積の減少と地下水位の長期的低下傾向がみられ、地盤沈下や貴重な生態系の危機も生じていた。「しかしながら、これらの地下水問題には熊本市の範囲を超えた広域的対応が要され、対策は容易でなかった。地下流動系を共有する複数市町村の中でも、地下水の最大の受益域であり地下水保全を重視する熊本市側と、地下水の主な涵養域であり、生産調整への対応と都市化に取り組む白川中流域側との間で、利害対立の構造が存在したのであった。」「こうした受益側と供給側の利害対立構造を解消し、協同による広域的地下水保全体制を築く主軸となったのが白川中流域水田湛水事業である。」「本事業は、地下水という生態系サービスの受益者である熊本市民や企業が、その供給者である農家に対し、供給に係る費用を負担することで外部経済を内部化する『生態系サービスへの支払い（Payments for Ecosystem Services : PES）』の事例としても捉えられる」。

---

(16) 本書の「熊本地域」の用語には注意しておきたい。「阿蘇外輪の西側から連なるひとつの地下水流動系を共有する11市町村を指す」と定義されるが（224頁）、論述の中心となる湛水事業は、研究者のような非地域主体を除くと、基本的には熊本市・大津町・菊陽町とその関連アクターによって展開される。ただし、11市町村が参加する「くまもと地下水財団」がガバナンス形成に重要な役割を果たしたとの記述もあり（257頁）、「熊本地域」ひいては地下水流動系という視野設定の必然性には、興味を引かれる（白川流域ではない宇土市の位置づけ等）。

また、本書に散見される「行政区」の語は、一般的な用語（地方自治法252条の20による政令市の区、あるいは市町村で事務便宜上設定される地域単位）ではなく、自治体の土地管轄範囲（地方自治法5条の「区域」）を指しているようである。

(17) 本書では、松元一明「市民活動による市民セクターの生成：P・L・バーガーの理論とペストフの図式を利用して(1)」成蹊大学文学部紀要50号（2015年）192頁が参照される。研究会（前注(1)）の席上で、政治学研究者から、この改編トライアングルモデルは静的な分析モデルであって、本書が目論む動態分析に適さないのではないかという疑問が提起された。筆者としても、本文で後に述べるように、本書第6章の動態分析に同モデルが寄与しているか疑問に思う。

2004年5月に開始した同事業については、すでに複数の先行研究で紹介されているところであり、ここでは本書が目指す「アクター」の分析に絞って見ていきたい。同事業の実現には、「受益域と供給域の意識差や利害対立、費用負担配分、水利権調整など様々な課題が存在したが、熊本県や関係市町村、市民、企業、専門家、農家、土地改良区など様々な主体の政策過程への参加によって着実に打開されてい」った(250頁)。第6章第4節「地下水ガバナンスの観点からの考察」は、その過程を第一期(1960~70年代頃)、第二期(1980~90年代頃)、第三期(2000~2010年頃)に分け、アクターとしてのコミュニティセクター(世帯・家族等とそれに根差した地域NPO等)、政府セクター(県市町村とその主導する会議体や基金)、市場セクター(民間企業)の相互間にどのような働きかけがあったかを、3セクター相隣となるトライアングルの図式中に14のアクターを位置づけると共に矢印で表現している(252~253頁の図)<sup>(18)</sup>。

そうして観察される動的な特徴として、2点指摘する。第一が、問題の広域化・長期化と共に「アクターの参加形態が、アド・ホックな住民運動から公共領域での継続的な市民活動へと発展していったという点」。第二が、「単独のガバメントでは解決しがたい課題が出現するにつれて、問題解決に向けて公共領域に参加するアクターが、第一セクター(政府)の内部で構成される協議体からマルチアクターによる混合型の組織へと展開していったこと」である<sup>(19)</sup>。加えて、「自らの指示する政策を推進するため、時間、エネルギー、財力、名声を進んで投じる主体」と定義される「政策企業家」が各セクターの個々のアクターに存在した、と指摘し、とりわけ政策企業

(18) アクターの動態を通時的に分析する際にフェイズをどこで区切るべきか。本書の各期は、アクターの転換が鮮明に観察されるように設定されたものであり、何がフェイズの切り替えをもたらしたのかに関心が集まる。本書252頁のトライアングル図では、各アクターの位置づけと共に「主なイシュー」の変化が示され、例えば第三期には「広域的体制の確立」「協働の制度化」と記されているが、こうしたイシューに光が当たることでアクターがそれに適応し変化するという解釈であろうか。とりわけ第三期の広域対応への移行は、熊本以外では一般に観察されにくいように思われるが、本文で次に触れる「政策企業家」が一役買ったという解釈もありうるだろう。

(19) 本書の観察のうち、第三期のマルチアクター展開については、独自の聞き取り調査に基づくアクター間の関係性変化が描写され、叙述の意図を捉えやすい(前注(18)に述べたような読解にも繋がる)が、第一期から第二期への展開については、既存の二次資料を抜粋要約したような体裁であり、水田湛水事業を核とする第三期とは異なり広く「熊本地域」の水問題が取り上げられ、健軍・戸島の市民運動や市・県の地下水条例制定が第二期にどう波及した(しなかった)のかは見えてこない。

家である研究者が市民参画の推進役を果たしたインパクトに論及する（254～256頁）<sup>(20)</sup>。

以上の観察と分析に対し、本書が持ち出した（改編）トライアングルモデルがどう寄与しているのかは、判然としない。このモデルは、第一期から第三期にかけての変化を分析するというより、各期における状況を切り出して見せるものとして用いられているようであり、各期における新規登場アクターを際立たせる半面で、前の期から存在するアクターの振る舞いには分析が及ばない。とはいえ、合理的な地下水保全管理をもたらす政策過程において、諸アクターの登場と振る舞いにある種の段階的発展が存在するというを観察したものと読むなら、法政策の制度設計を主題とする環境法論にとって刺激的である。本書の観察を踏まえるなら、研究者の関与を専門的知見による政策の正統化プロセスとしてのみ捉えるべきではなく、有効な市民参画という政策の正統化プロセスにおいて必須の要素とすべきかもしれない<sup>(21)</sup>。

## （5） 本書の診断と処方箋

本書には書下ろしの第7章が終章として収められ、各章の研究成果が端的に整理されている。キーワードで振り返るなら、地方自治体の「個別的で自主的な措置」による「地方任せの現状」があるところ、背景には地下水の「私有化」と「水行政の縦割り構造」という歴史的経緯があり、「公水条例」が注目されるものの「ナショナルとローカルの法制度間の齟齬」が「ローカルの地下水保全管理政策の制約」となっている。また、ローカルレベルでは「人的・技術的・財政的」リソースが十分でない。こうした現状の問題に対しては、「政府・非政府の様々な主体による連携・協働」を促進する「地下水ガバナンス」への移行が処方箋となる。「熊本地域における白川中流域水田湛水事業」では、「政府セクターの内部で構成される協議体から、マルチアク

---

(20) 「政策企業家」という日本語は直ちに意味を取りにくいだが、本書の引用文献に照らすと原語はpolitical entrepreneurであり、「政治的起業家」とも訳される。筆者のような法学徒にもなじみのある政策研究では、James Q. Wilsonの政策類型論を下敷きに京都市「空き缶条例」の制定・執行過程について分析した、阿部昌樹『ローカルな法秩序 法と交錯する共同性』（勁草書房、2002年）41頁以下、特に42-46頁の解説が概念把握の参考になる。

(21) 阿部・前掲注(20)書第2章〔初出は1989年〕は、住民が広く薄く便益を受け、対して特定の企業等に費用が集中する政策について、それを条例化することの困難を実証的に分析しており、参考になる。地下水管理条例を構想するにおいても、住民が企業等の大口利用者や県庁・市役所といった強力な政治的アクターと交渉を続ける上で、政策企業家（政治的起業家）の役割は小さくないであろう。

ターによる混合型組織へと展開していった」ことが観察された（261～266頁）。

さらに、将来展望として、「今後はより分権型・自治型の取組が進んでいくことが期待されるし想定される」が、「政策資源」と「法務能力」に由来する「地域間格差」に留意すべきで、「地域に適切な支援を供給する」ことが必要だとされる。また国は、「水循環の概念を軸として」法制度の相互調和と整備を進めると同時に、「地下水管理における市町村の立場と権限の根拠について何らかの方針を示すことが求められるのではないか」と述べ、「管理責任の定めなき公水化」に警鐘を鳴らす（268頁）。

本書の地方分権論は、読み解きにくい。地下水問題に対する感度の高さから自治体の政策主体性を擁護するようでありつつも（269頁）、管理すべき地下水の地理的拡がりや自治体の土地管轄と一致しないことや、時に対症療法的であり、また私水論に依拠しがちであり、地下水ガバナンスを促進しない自治体の政策への批判的立場もあつてのことか（地域間「格差」という表現に価値判断を感じないでもない）、地下水ガバナンスに開かれた水循環基本法という国の法政策に対して好意的な論調が貫かれる。各自治体の自律がもたらしうる政策的多様性に国制上の意義を見出す分権論とは異なり、突き詰めて議論するなら、私水論・公水論の選択自体を自治体に委ねることを本書は是認しないようにも思われる。市町村の土地管轄を超えれば国（法律）の役割であるというのか、論理の繋がりがみえにくい。

ただ、ミクロな政策観察を積み重ね、それをガバナンス・モデルと照合して凹凸を提示するという本書の研究スタイルからすれば、地下水政策のマクロな将来展望はそもそも成果の射程外であり、単に地下水ガバナンス論の延長線上に何があるのか、付言してみせたにとどまるものであろう。

## 5. 本書のアイディアへの批評

### （1）地下水公水論をめぐる

ここまで、要約と解題に当たっては、論理一貫した作品としての本書の内在的理解を追求するとともに、環境法学との対話可能性という外在的観点から、本書のいくつかの含意に光を当ててきた。すでに書評論文として解題を了えたとも言えるが、最後に、地下水公水論と政府主体の役割理解について、それらが本書の構想に与えるであろう打撃の大きさに鑑み、対話の第一歩として議論の投げ掛けをしておきたい。

前出の秦野市地下水保全条例にかかる裁判は、確かに、地下水を「公水」であると明記し（1条）、井戸掘削を一般的に禁じる規定（39条1項）を有している条例の、個人宅への適用を容認し、憲法29条2項に違反しないと結論している。しかし、その結論に先立ち、秦野市の地下水をめぐる特殊事情を具に検証した上で、水道が使えるのだから井戸設置を規制するという規制手法も許容範囲である、と論じている。その際、民法207条を引きつつ、地下水は広範囲に流動するので「一般的な私有財産に比べて、公共的公益的見地からの規制を受ける蓋然性が大きい性質を有する」とは述べたが、この判示は、むしろ地下水が私的所有の対象になることを前提として、規制の許容度を論じたものと言うべきであろう<sup>(22)</sup>。

裁判はともかく、自治体実務において公水論は通用しているか。本書第4章の調査結果を改めて参照すると、公的管理を是とするからこそ条例等をもつのであろうから、条例ありなしの区分による分析結果には意味が感じられないが、223件の回答において公水論が15件にとどまることは公水化の進行を説く本書第2章の叙述と整合しない、というのが率直な感想である。

予て、河川や海浜といった自然公物の適正な利用と管理をめぐる議論があり（それは環境法学のルーツの一つと言える）、一般的には私権設定を排したところで（国有財産法18条1項）、しかし政策上は私権設定と公共利用・管理の共存が図られてきた（例えば国立公園制度）。地方自治の現場では、防火水槽やごみステーションのように公共的な機能を有する物が私的に所有されている例が、身近に認識されているであろう<sup>(23)</sup>。こうした存在を念頭に置いた（公物法ベースの）環境「管理」論からは、

- 
- (22) 参照、實原隆志「本件判批」ジュリスト臨時増刊『平成26年度重要判例解説』（有斐閣、2015年）27頁。この判決は、一方で、①条例が一見して明らかに憲法に違反するものとは言えない以上は同条例39条1項の井戸設置規制が憲法29条2項に違反するかどうかは（市職員による）井戸設置妨害行為の違法を基礎づけない、と言いながら、他方で、②同条例39条1項が憲法29条2項に違反しない、とも述べている。ただ、仮に井戸設置規制が憲法29条2項に違反するなら、妨害行為は条例上の根拠を欠くことになる（条例39条1項は憲法98条1項により無効）ので、この判決については、そもそも井戸設置などは財産権保障の埒外であるから妨害行為の法的根拠を論ずる意味が無い、と考えていた可能性を捨てきれない。しかし、だとすれば②を述べるべきではなかった。②を読む限り、本文に述べたように、地下水「私水」論が前提にあると評さざるを得ない。
- (23) 本書第4章のアンケートでは「地下水は公共物であることから、土地所有者による自由使用を原則とするのではなく、公的管理のもとに置くべきである。」という選択肢が公水論を指すものとして用いられたが、厳密には、「公共物」という用語では地下水の「公水」性を指示できない。

本書の地下水公水（化）論が一足飛びに「環境ガバナンス」論へと展開しようとするのに対して、私権の秩序や政府（国・自治体）が現実を果たしている大きな管理機能にどのような転換を迫るというのか、問い質さずにはいられない。

具体的には、例えば前出の秦野市条例が、新規に井戸を掘削しようとした事件の原告に対して1,200万円もの費用を掛けて水道を引くように強いるものであった半面<sup>(24)</sup>、既存の設置井戸に対しては存置を認めていることをどう見るか。その歪みこそが「ローカル・ガバナンス」の真実ではないのか。

本書第6章によると、白川中流域湛水事業において、多くの非地域・非政府アクターが、時に献身的に、また組織形態を変えながら合意形成を促したことが叙述された。ガバナンス形成への研究者の関わり方など示唆もあったが（256頁）、政府アクターのあり方はこれで良かったのだろうか。そもそも熊本市の湛水事業への支出金額が低すぎるために合意が進まないということはないか<sup>(25)</sup>。法的に見て熊本県が（市町村境を超える行政課題で）本来果たすべき役割を適切に果たしていないということはないか。「ローカル・ガバナンス」の実相が自治体の責任を取り繕う覆い布とならないように<sup>(26)</sup>、やはり、ガバメントの役割にかかる規範論が欠かせない。地下水「公水」論は、本来的に政府の環境管理責任論であるように思われる。

## （2） 政府主体の役割理解をめぐる

本書は都道府県の役割を研究の中に位置付けられていないことに自覚的であるが（267頁）、政府主体間の役割分担論としての分権論と地下水ガバナンス論の整合性問題には踏み込まずに、今後の展望が描けるとは考えにくい。地下水政策に伴う地理

(24) 第一審裁判所の損害認定に基づく（被告秦野市側は「実際に水道敷設に要した費用は約535万円にすぎない。」と主張していたが、そうだとすると少額とは言い難い）。参照、横浜地小田原支判平成25・9・13判例時報2207号55頁。

(25) 一概には多寡を論じられないが、熊本市水道事業会計（令和2年度当初予算）によると、水田湛水事業費が2,600万円弱（くまもと地下水財団負担金が2,500万円弱）であり、湛水面積は2011年をピークに著しい減少傾向にある。因みに、同会計は水道事業収益141億8千万円余り、水道事業費用114億円という予算規模であり、また地下水涵養量の3割程度を水田に負っていると考えられている。

(26) 審議会『隠れ蓑』論と言え、政府官僚が思いどおりの政治的決定を行う上で、非政府アクターで構成される審議会を隠れ蓑のように利用するという話であったが（参照、森田朗『会議の政治学II』（慈学社、2014年）124-126頁）、逆に、政府官僚が決定責任を放棄する隠れ蓑としてガバナンス形成が利用される、という懸念である。

的範囲と市町村区域のミスマッチを言うのであれば、都道府県の役割を分析することは必須であろう。

基礎自治体である市町村の政策に焦点を合わせる本書は、基礎自治体優先主義とも言うべき補完性原理 (subsidiarity principle) を前提とはせず、むしろ地理的に斑に導入される市町村の規制政策に対し警戒感を抱いているようであった。環境保護の観点からは当然の問題提起であり、しかし、繰り返しになるが、各政府アクターの役割と分権的統治体制は、環境保護のためにこそ無視すべきでない。

政府が命令統制的 (command and control) 手法により場当たりのな対処をする環境法政策から脱し、環境上の達成目標を見据えてより効果的・効率的な規制手法を開発していく。そのような政策論の進化過程を経て、環境法学はとうに次の段階を構想していた。政府が奮闘するほど規制コストが増大し、それどころか既得権益保持者との交渉は困難を極めることになる (秦野市条例ではないが、既存の井戸を廃止させることはまずできない) — R. Stewartの2001年論文は、M. Olsonのこの暗い予言が現実のものとなった20世紀末アメリカ環境法政策の歴史を踏まえ、「環境規制の新世代」を展望するものであった<sup>(27)</sup>。

そこで参照された、内省的法 (reflexive law) という考え方は、本書の環境ガバナンス論と環境法学とを取り結ぶのに一役買うだろうか。直接的規制を補完するという位置づけにおいて、諸アクターが互いに情報を共有し規制目標を内部化していく。裏返せば、本書は、設計主義的な規制 (管理) 手法論・役割分担論に突き進む環境法学に対して、改めて法の進化可能性を問う必要性を、伝えているようにも読める。

(はらしま よしなり 熊本大学熊本創生推進機構准教授)

キーワード：地下水保全／環境管理責任／環境法政策／  
地下水公水論／ガバナンス／役割分担

---

(27) See Richard B. Stewart, *A New Generation of Environmental Regulation*?, 29 Cap. U. L. Rev. 21 (2001).

筆者が加わった同書の書評がある。参照、上智大学環境法研究会 (代表：北村喜宣) 「リチャード B. スチュワート著『環境規制の新世代?』 (2・完)」上智法学論集46巻2号 (2003年) 37頁以下 [筑紫圭一・原島良成執筆]。