

書評01

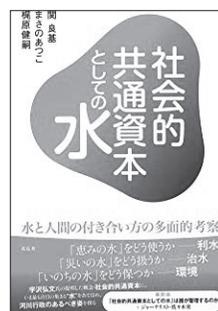
関良基・まさのあつこ・梶原健嗣 著

『社会的共通資本としての水』

花伝社 / 2015 年 5 月刊 / 240 ページ / 1500 円 + 税
ISBN 978-4-7634-0737-5

評者：岩橋 涼

京都大学大学院農学研究科博士後期課程



本書は、3人の著者が「社会的共通資本としての水」という視点を共有しながら、水管理や河川行政の諸問題を検討し、今後のあり方を論じるものである。宇沢弘文氏が提唱した概念である社会的共通資本とは、「一つの国ないし特定の地域に住むすべての人々が、ゆたかな経済生活を営み、すぐれた文化を展開し、人間的に魅力ある社会を持続的、安定的に維持することを可能にするような社会的装置」である（『社会的共通資本』岩波新書、2000年）。宇沢氏によれば、社会的共通資本には3つの範疇（自然環境・社会的インフラストラクチャー・制度資本）があり、本書の序章では、水や河川の管理をめぐる問題意識をふまえ、河川法をはじめとする制度資本の問題への検討が主要なテーマであると述べられている。

本書の構成は以下の通りである。序章「社会的共通資本としての水を管理する」を除く7つの章は、第一部「利水」（第1～3章）、第二部「治水」（第4章、第5章）、第三部「環境」（第6章、第7章）に分けられ、最後に第四部として、著者らとジャーナリストの佐々木実氏による座談会「『社会的共通資本としての水』は誰が管理するのか」で締めくくられる。1997年の河川法改正により、河川管理の目的の一つとして環境保全が加えられたが、本書の構成は現行の河川法の三本柱である「利水」「治水」「環境」と対応している。なお、著者の1人である関良基氏は、第四部の座談会のなかで、本書をまとめ

るにあたっての問題意識について触れている。『社会的共通資本としての水』（宇沢弘文・大熊孝編、東京大学出版会、2010年）に執筆者として関わった関氏は、河川行政について当時の政権交代に期待を込めて執筆したが、提案は実現されず、「どこに問題があったのか、今後どうせねばならないのかを明確にしたいと思って本書に取り組んだ」（p.203）と述べている。以下、第一部から各章の内容を紹介していく。

第一部は「利水」である。第1章「『社会的共通資本』としての利水」（まさのあつこ）では、制度資本としての河川の「利水」に着目し、現行の利水計画の問題点が論じられる。ジャーナリストであるまさの氏の視点から、水利権行政、政府内の河川行政をめぐる議論、そして官僚による審議会の「コントロール」の実態が詳細に記述されている。

第2章「過大な水需要予測とダム計画」（梶原健嗣）では、構造的な水需要の低下が続く中で過大な水需要予測が指摘され、ダムという政策手段ありきで進められる行政のあり方に疑問が投げかけられる。さらに、2014年に制定された水循環基本法に着目しながら、水資源開発の方向性について、過剰開発を改め、財政上の持続可能性を確保すること、そのためのガバナンスが重要であると述べられる。

第3章「水道民営化の悪夢」（関良基）では、水道民営化の問題に焦点が当てられる。昨年の水道法改正は記憶に新しく、本書の出版は

2015年であるが、この後も議論が積み重ねられてきたテーマである。大阪市の計画が国内の事例として取り上げられているが、世界の国では、民営化による水道料金の高騰などが問題となり、再公営化の動きが生じている。日本の場合、水需要の減少に直面するなかで、過大な施設をダウンサイジングする必要があるが、その解決策は民営化ではないことが論じられる。

第二部「治水」は、第4章と第5章で構成される。第4章「治水計画と社会的共通資本～私たちは、いかなる水害対策をすべきなのか」（梶原健嗣）では、財政制約、時間・技術制約等を見逃したこれまでの治水計画の問題点が論じられる。ここでは、高規格堤防、いわゆるスーパー堤防事業が取り上げられ、その問題点が述べられる。望ましい治水計画のあり方には、河川工学の専門的知見の限界もふまえたうえで、行政と河川工学の専門家による閉じられた場ではなく、多面的な情報収集に基づく意思決定が重要となる。

第5章「住民参加を拒む官僚主義的治水の謎を解く」（関良基）では、関氏の利根川・江戸川有識者会議への参加経験をもとに、官僚主義的な治水において、住民の意見が「聞き捨て」にされる背景が論じられる。問題は1997年に改正された河川法体系にあり、「河川整備計画」が住民参加で審議されても、上位計画が官僚中心で決定されることにより、住民の意見が反映されない構造となっている。

第三部は「環境」である。第6章「ダムという技術の持続可能性」（梶原健嗣）では、河川行政における「環境」の位置づけが、歴史的経緯のなかで水質汚濁の問題に矮小化され、生態系や持続可能性の観点が欠如していることが指摘される。ダム技術の持続可能性という観点から重要となるのがダムの堆砂問題であり、今後その管理が課題となる。

ここまでの各章で共通して述べられているのは、社会的共通資本としての河川の管理を考え

る際に、多様なステークホルダーによる参加を通じた意志決定の重要性である。「環境政策に参加はなぜ必要か」と題された第7章（まさのあつこ）では、米国の環境政策における市民訴訟を通じた市民参加のあり方や、欧州で採択された、環境に関する三つの権利（①情報へのアクセス権、②意志決定への参画権、③司法アクセス権）を保障するオース条約が取り上げられる。こうした世界の動向に対し、日本の現行の河川法、環境法は改正の必要があることが論じられる。

最後の第四部「『社会的共通資本としての水』は誰が管理するのか」と題された座談会では、いくつかの章でも触れられた、住民参加のモデルとされる「淀川水系流域委員会」や、水道民営化、「河川ムラ」への批判、住民参加のあり方など、各章の論点と重なり合いながら、あらためて著者らの主張が展開されていく。

以上、各章の内容を紹介してきたが、本書の河川行政の実態に関する詳細な記述からは、現実の政策論に関わる合意形成の課題や問題点を知ることができ、河川行政の改革を求める著者らのメッセージは読者に強く伝わるものとなっている。

最後に、本書を読んで気になった点をあげておきたい。本書は、河川行政のどこに問題があるかが議論の中心となっている。社会的共通資本の管理は重要な論点であり、本書で対象となっている水や河川の管理は、水と人間の付き合い方という点でも問い直すべき課題であるが、本書のタイトルである「社会的共通資本としての水」という主題からみれば、議論が限定的ではないだろうか。住民参加についても、座談会で言及されているように、具体的なイメージがつかみにくく、「住民」とは誰を指すのかという問題も残されている。その問題を考えるとき、意思決定の場に生活者の視点をどういかにするかという点が重要になると思われる。