

書 評

『社会的共通資本としての川』（宇沢弘文，大熊孝編）

小 林 潔 司

本書の中にも紹介されているように、かつてハーディンは「コモンズの悲劇」という論文の中で、私企業による所有か国家による管理を行わない限り、資源の過大消費によりコモンズの崩壊を逃れられないと述べた。しかし、実際には、地域社会によってコモンズが管理され、持続的な利用がなされている場合が極めて多い。その後、ハーディン自身も、コモンズの悲劇ではなく「管理されていないコモンズの悲劇」と呼ぶべきであったと認めた。オストロームはコモンズが長期にわたって共同管理に成功するための条件を提示した。彼女は共有資源（common pool resources）の管理制度に着目し、メンバーが遵守すべきルール、集団規範、リーダーシップのあり方の理解、集合的行為の生成や変容のメカニズム、一体感や連帯感の重要性を指摘している。

社会的共通資本としての川は、利用・管理の対象である共有資源と、資源を管理する物的資本と制度資本の両方を含んでいる。社会的共通資本としての川の特徴は、その多様性、複雑性にある。人々が川の機能に何を求めるかは、「どのようなスケールで川を眺めるのか」、「どのような内容に関心を持っているか」によって、さまざまに異なっている。ひとびとの川に対する期待が異なる状況では、ひとびとの間で川が異なる姿を持って現れても何ら不思議ではなく、むしろ異なる認識の集合体として川を定義することが必要である。さらに、「想定外の災害」や「知られていない生態系」のように、我々が理解していない現象も川には存在している。実態としての川は、われわれが異なる言葉や概念を用いて理解している川よりはるかに複雑であることを率直に認めざるを得ない。これは川に

限らず、あらゆる共有資源に共通する性質であるが、中でもその複雑さにおいて突出している共有資源が川であると言ってもいい。本書は、本来的に複雑な意味を持つ川を1つの社会的共通資本として位置づけ、その構造や機能を可能な限り多角的、包括的に把握しようという野心的な試みである。これまで、川に関しておびただしい論述があるが、社会的共通資本として位置づけようとする試みは、恐らく本書がはじめてであると思われる。本書では、社会的共通資本としての川に関する包括的な論点を網羅するように行き届いた目配りがなされているとはいえないが、ことほどさように、実態としての川は複雑であり、1冊の本の中で包括的な議論を求めることは不可能であるといった方がいいだろう。

多数の利害関係者が共有資源の利用に関して1つの視点からの主張を繰り返すと、そこには多くのコンフリクトが発生する。多くの公共事業において指摘されるような行政主導による市民の無視、また逆に市民団体の声高な主張による事業の妨害といったものは、このコミュニケーションがうまくいかない最たる例としてあげることができよう。人々が川に対して求めるものが多様化し続ける現在において、川のマネジメントを議論する場合、熟慮された多様な視点を準備しなければならない。だれが川という共有資源を利用する権利を有するのか？その受益者は誰であろうか？その権限はどこから発生するのか？川に関する利害を有するあらゆる人の意見が、何らかの形で川の管理・運営に反映されるべきである。多様な利害関係者による川のありように関する考え方を適合させようと試み、合意形成に基づく資源のガバナンスこそが、

川のマネジメントに必要とされるのである。各地で実施されている流域委員会には、このような合意形成のための情報プラットフォームとして機能することが期待されている。本書では、個々の執筆者の視点からではあるが、緑のダム等をはじめとして現実の政策論に関わる合意形成過程に介在するいくつかの課題や問題点を浮き彫りにしている。

多様な利害関係が存在する中で、すべての主体を満足させるような合意を形成することは実質的に不可能である。そこで、どのような意見、考え方を妥当なものとして認めるかが重要となる。すなわち、意思決定の正統性をどのように賦与するかという問題である。正統性とは「ある主体およびその行為を、規範、価値、信念、定義等が社会的に構造化されたシステムのなかで、望ましく妥当であり、あるいは適切であるという一般化された認識」と定義される。正統性とは、「特定の観察者とは独立した概念」であり、ある主体の行為を集団としての観衆の視点から捉えたものである。ある主体の行為に対して、観衆の中には、その行為に対して否定的な見解を有するものも存在するが、観察者の集団全体として見れば、その行為に対する承認や支持を与えている場合、その行為は正統性を有している。Suchman (1995) は 1) 実用的正統性 (pragmatic legitimacy), 2) 道徳的正統性 (moral legitimacy), 3) 認知的正統性 (cognitive legitimacy), という 3 種類の正統性を提案した。実用的正統性は、ある主体の行為が、関連する主体に対して利益をもたらす場合や、社会全体にとって利益が期待される場合に付与される。費用便益分析等による事業評価は、実用的正統性を担保しようとする試みである。道徳的正統性は、行為が正しいかどうかという評価に基づくものである。道徳的正統性における評価は、1) 行為の結果に対する評価、2) 行為の手続きに対する評価、3) 行為主体に対する評価に分類される。行為がもたらす結果の評価とは、不利益を被る主体や環境に対して十分な配慮がなされ、可能な限り負の影響が及ぶ範囲を縮減し、その影響を緩和するための対策が十

分かどうかに関する評価を意味する。行為の手続きに対する評価とは、意思決定が公正なルールに基づいて実施され（手続き的に妥当であり）、その過程の透明性が保証されることを意味する。行為の主体に対する評価とは、行為の主体が適切な誘因構造を有しているかという問題である。観衆がある主体の行為が適切であるかどうかを判断できるのは、当該の主体が行為を実施するために必要な能力とそれを実施するための適切な誘因構造を有している場合である。認知的正統性は、利益や評価ではなく、社会的に必要性が認識されることに基づく正統性である。このような正統性の基準として、理解可能性 (comprehensibility) と当然性 (take-for-grantedness) がある。理解可能性は、ある行為がもたらす結果が予測可能で、かつ行為の内容とそれがもたらす結果が分かりやすいかどうかを意味する。一方、当然性は、ある行為とそれがもたらす結果に対して、認識や関心の多様性について十分な目配りを行った議論や検討が積み重ねられ、その内容が社会的に当然のこととして受け入れられる程度に成熟したものであることを意味する。川のありようをめぐる意思決定が正統性を有するか否かは、意思決定までに至った議論や判断の過程が正統性の要件を満足しているかどうか依存している。

このような社会基盤整備における意思決定の正統性は、多様な利害関係が存在する中で、利害関係者達の要求や関心（フレーム）を把握するとともに、より多くの主体に受け入れられるようなフレームの設定を行うことによって確保される。川のありように関して、さまざま論点から議論がなされることが望ましい。本書は、社会的共通資本という観点から、1つの川のありように関する議論をとりまとめたものである。多様な価値観や利害関心を有する関係者は、それぞれ異なったフレームを有している。問題解決のために適切なフレームを見出すためには、異なる主体が主張するフレーム間の調整を図ることが必要となる。フレーム間のコンフリクトを解決する上で、以下の2つの条件が必要となる。第1に、各専門分野の責任範囲（すなわち、

各専門分野のプロフェッショナルが有するフレームとその境界)を明確にすることが重要である。第2に、どのような情報や証拠に基づいて判断されているのかが公開されなければならない。このような調整を達成するためには、多様な利害関係者や他分野の専門家とのコミュニケーションを通じて、自らのフレームを相対化する努力が必要である。その上で、新しいフレームを再構築するという手続きを経る。フレームの相対化という課題に対して、本書において「どこまで成熟した議論が行われているか」という点に関しては読者の判断に委ねたいが、社会的共通資本という1つのフレームを提示したという点は高く評価されるべきであると考え。

なお、正統性に関わる議論では、科学的・技術的判断における厳密性と適切性に関わる議論の切り分けが必要である。学会や関連の学協会をはじめとする学問的領域においては、精密なデータや確固たる証拠を判断の拠とし、科学的・技術的判断における厳密性が要求される。一方、利害関係者は技術的判断の厳密性よりも、

自分の関心にとって有用であるか、技術的な判断が常識的な内容であるかという技術的判断の適切性を問題とする。両者に関する議論を、同一の土俵で行うことはできない。ヒューム(1738)が指摘したように、「である」という議論を積み重ねても、そこから「べきである」という命題は導出できない。残念ながら、本書において、厳密性と適切性に関わる議論が時として混在化しながら、ある特定の価値観に基づく議論のみが強調されることがある。この点に違和感を持つ読者は筆者だけではないだろう。社会的共通資本としての川を包括的に議論しようとする野心的な試みの価値が、このような違和感によって損なわれるのは残念である。

参考文献

- Suchman, M.C.: Managing legitimacy: strategic and institutional approaches, *Academy of Management Review*, Vol.20, No.3, pp.571-610, 1995.
- Hume, D.: *A Treatise of Human Nature*, 1738. (土岐邦夫訳: 人性論, 中央公論社, 1968.)