コモンズとしての二次草地管理

飯國 芳明

高知大学教育研究部総合科学系 780-8520 高知市曙町 2-5-1

Management of secondary grassland as the commons

Yoshiaki Iiguni

Kochi University, Akebono-cho 2-5-1, Kochi 780-8520, Japan

Key Words: The commons, Secondary grassland, Management, Volunteers, The right of common

キーワード：コモンズ，二次草地，管理，ボランティア，入会権

はじめに

近年，日本各地で二次草地の管理にボランティアが参加するケースが増加している．これに対応して，二次草地を一種のコモンズとみなし，ボランティアを含めた「新しい入会」を目指す動きが萌芽的にみられるようになっていく．

コモンズは 1960 年代に提起がなされて以降，学問分野を超えて議論が重ねられてきたテーマである．議論は世界的，かつ，多様な展開をみせてきた．日本では 1990 年代の半頃から古典的な入会にみられる地域住民だけのコモンズではなく，域外者を含めたコモンズ論が展開されるようになってきた．草地で始まった「新しい入会」は，この動きに重なる．古い入会に外部者を含む「新しい入会」に転換しようという現代のコモンズ論はこれからの草地管理を設計するひとつの指針を供与するものとして評価できる．

しかし，コモンズ的な視点からの草地管理論はコモンズをめぐる議論が多様なだけに混乱が生じ易い．また，共同管理の重要性を訴えるあまり，運動論や精神論に陥りがちな傾向もみられる．筆者はもとより運動論を否定するものではないが，運動の情熱が冷めるとともに，管理が弱体化する危険性を孕

んでいる．運動が継続的であるには，それを支える確固とした仕組みを構築する作業が欠かせない．そのためには，多様を極めるコモンズ論の中で草地管理をどのように捉えるかを明確にするとともに，従来の入会制度を「新しい入会」ではどのように扱うべきかを検討することが避けて通れない．

以下では，阿蘇地域及び島根県三瓶地域の二次草地を念頭にこれらの課題を検討したい．

コモンズ論の基礎と草地管理

コモンズ論の端緒は G. Hardin の論文「共有地の悲劇」(1968 年)にある．「共有地の悲劇」は周知のように，利用者が経済的合理的に行動したとき，共有地である放牧場を過剰に利用し，結果として共有地の資源が枯渇するというシナリオである (Hardin 1968)．その原因は利用者が自らの利益だけを追求し，全体の資源管理の視点を忘れていた点に求められる．しかし，その後の多くの研究は，共同利用の場であるコモンズは必ずしも G. Hardin が指摘するように悲劇で終わるのではなく，むしろ，利用者の限定や利用ルールの確立を通して資源は持続的に利用されている点が明らかにされた (フィーニョほか 1998)．

連絡先：iiguni@kochi-u.ac.jp

受付：2009 年 5 月 2 日／受理：2009 年 7 月 10 日

一連の事例研究は、E. Ostrom (1990) によって体系的に整理され、コモンズ論はひとつの学問領域として認識されるようになる。E. Ostrom の最大の貢献は、コモンズが成立する基本的な条件を明らかにした上で、持続的な管理を可能にするルールを示し、資源管理をめぐる基本的な概念を定式化した点にある。この議論はその後のコモンズ論の標準とされてたにも拘わらず、コモンズをいかに捉えるかはこれまで十分に紹介されてこなかった。そこで、以下ではまず E. Ostrom が提唱するコモンズの概要を紹介し、それに基づいて草地管理とコモンズの関係を確認にしたい。

E. Ostrom はコモンズを「共同利用の資源」common-pool resource, すなわち、「潜在的な利用者 (potential beneficiaries) をその利用から排除するためには多大の費用を要する自然あるいは人工の資源系 (resource system)」として捉える。また、資源をストックとフローに峻別し、ストックを資源系 (resource system), フローを資源単位 (resource unit) と呼ぶ。資源系から資源単位を取得する過程は占有 (appropriation) と呼ばれ、その主体は占有者 (appropriator) とされる。家畜飼養者、漁業者などがこれに相当する。

このほか、E. Ostrom は共同利用資源を供給する主

体として、設立準備者 (provider) と設立・管理者 (producer) をあげる。設立準備者は、「共同利用資源の供給を設計する (arrange)」主体であり、企画や融資などを行う。設立・管理者は「実際に建設、修理あるいは長期的に資源系そのものが維持できるような行動を取る」主体を指す。両者は一体化される場合も分離される場合もある (Ostrom 1990)。図 1 はこれらの概念の関係を図式化したものである。

この図から明らかなように、E. Ostrom は占有者 (利用者) だけでなく、共同利用資源に関わる人為的ストックの形成を重視しており、人為的ストック形成の主体を 2 種類 (provider, producer) に分けて設定するといった細かな配慮がみられる。この点は G. Hardin が提示した「コモンズの悲劇」とは対照的である。「コモンズの悲劇」を E. Ostrom の枠組みで示すとすれば、図 2 のようになる。そこには、設立準備者や設立・管理者はいない。占有者 (利用者) だけが想定されており、排除が困難な状況のもとではこの占有者間で過剰な利用が発生し、資源系が消耗することになる。

こうした視点の違いは、コモンズの捉え方そのものに起因する。G. Hardin がいうコモンズはオープンアクセスの草原が象徴する自然であったのに対し、E.

図 1. E. Ostrom のコモンズ論
注) 筆者作成。

図 2. G. Hardin の共同利用資源モデル
注) 筆者作成。

Ostrom は灌漑施設のような人為のストック（蓄積）を資源系の要素として明確に意識している。

一般に、自然ストックは過剰な利用がない限り、自然自らが資源の蓄積量を回復する力を有している。他方、人為的ストックの維持には継続的な労働の投下が欠かせない。このため、人為的ストックを維持するためには組織が形成されることになる。また、人為的ストックの大小はコモンズの組織や管理のあり方を規定する要因となる。

図3は、こうしたコモンズの広がりを整理したものである。これは縦軸に総ストックに占める人為的ストックの比率をとり、右に行くほどその比率が高くなる図となっている。左端には、例えば外海のように人為的なストックの形成がほとんどできない資源が位置する。オープンアクセスの資源である。その横に例示されている石干見・垣とは岩塊やサンゴ石灰岩を半円や馬蹄形に積み上げた定置漁具である。上げ潮のときに接岸した魚類を退潮時に封じ込めて捕獲することを目的とする（田和 2007）。日本ではサンゴ礁が形成するリーフ内に作られた石垣が有名である。多辺田は沖縄においてリーフが入会地として利用され、そこに作られた石干見・垣は親族単位で維持され、共同利用されていたとする（多辺田 1990）。

右端の灌漑施設になると、水路だけでなく、圃場を管理する道路、さらには貯水施設などが必要となり、人為的ストックの比率は格段に大きくなる。

本稿で課題とする二次草地の場合、春先の野焼きやそれに先行する輪地切りが資源単位としての野草を効率的に取得するために欠かせない。また、飲用水施設や草地を囲む牧柵の維持管理が平行して行われることで初めて草地は放牧地としての機能を維持できる。

コモンズ論で草地を議論するときに、まず念頭に浮かぶのは G. Hardin が例示したオープンアクセスの

放牧地である。しかし、日本で直面している二次草地では過剰な利用が問題となっているのではない。むしろ、過少な利用が問題なのであり、人為的ストックの維持管理ができなくなっている点こそが最大の関心事である。したがって、二次草地のコモンズ的な特質は、E. Ostrom が提示するコモンズの枠組みによって初めて捉えうる。

「新しい入会」の模索

二次草地は、戦後急速に縮小してきた。言うまでもなく、農林業の衰退から、草地を維持してきた人為が維持できなくなり、草地ストックは減少したのである。

その一方で、二次草地が有する希少な動植物や景観に対する評価はとりわけ 90 年代に入って高まりをみせる。攪乱がもたらす生物多様性の増加や二次草地のもつ希少な景観が高く評価され、各地で草地保全を目的としたボランティア活動が盛り上がりを見せってきた。

筆者が調査フィールドとしてきた島根県大田市に立地する三瓶草地はそうした事例のひとつである。三瓶草地は、古くから放牧や採草のための入会が行われてきた。しかし、戦後になると放牧や採草の活動が衰退し、草地は縮小の一途をたどった。図4は、三瓶草地における放牧頭数の推移をみたものであるが、かつての頭数の低下は明瞭である。50 年代前半に 1,200 頭を上回っていた放牧牛はわずか 20 年で 50 頭未満の水準にまで減少している。放牧頭数が減ったのは、舍飼の普及によるところが大きい。

しかし、90 年代半ばから草地の復活を目指す動きが活発化する。三瓶草地においては、後に NPO 法人となる「水と緑の連絡会議」（以下、連絡会議）が 96 年から火入れボランティアを開始する。また、98 年にはモーモー輪地切と命名された牛を用いた防火

図3. コモンズにおける自然と人為の関係
注) 筆者作成。

図 4. 三瓶草地における放牧頭数の推移

注) 千田 (1997) のデータおよび大田市役所農林課の資料より作成。57 年から 76 年までの放牧頭数は春季の放牧頭数を、その他は放牧頭数の 2 分の 1 を計上するか、放牧日数が 200 日以上を 1 頭として計上している。また、最大規模の畜産経営者による放牧占有率とは同経営者の放牧頭数を三瓶牧野全体の放牧頭数で除したものである。

帯づくりに着手する。これと連携して地元畜産農家と行政や研究者が一体となって草地の再生・整備に取り組む動きが顕在化し、放牧頭数は緩慢ではあるが、90 年代以降上昇に転じている (図 4 参照)。その後も放牧頭数は増加を続け、2007 年には 242 頭まで回復している。

阿蘇草地ではさらに大規模で組織だったボランティア活動が展開されている。1995 年に (財) 阿蘇グリーンストックが設立されて以来、草地の保全や再生を目的とした同財団の活動は年々その規模を拡大している。野焼き・輪地切りへのボランティア参加者の総数は 100 名前後であったものが、2007 年には約 1,900 名に達する規模となっている。また、グリーンストックが草地管理に関わる牧野組合は当初 7 組合から 2007 年には 46 組合へと増加している (阿蘇グリーンストック 2008, 図 5 参照)。

ボランティアを交えた草地の管理は和歌山県紀美野町の生石高原や広島県北広島町の雲月山などでも展開し、ボランティアの活動は草地サミットを通じて相互に連携を深め、全国的な運動として展開しつつある (小串・鎌田 2008)。

草地のほとんどが管理の担い手を失いつつある現状を考えれば、ボランティアが草地維持に果たす役割は小さくない。かつては、地域住民のほとんどが草地の利用者であり、輪地切、野焼き、イバラ狩りといった草地を維持するための労働力を提供していた。春先に集中する野焼きなどの労働ピークにも地域住民が多数参加し対処してきた。しかし、住民による二次草地の管理が維持できなくなると、ボランティアは労働を補完するだけでなく、地域によって

図 5. グリーンストックにおける参加ボランティア数の推移
注) (財) 阿蘇グリーンストック 2008 より作成。

は補完のレベルを超えて、草地維持のための主体とも言える立場をも確立しつつある。

近年では草地の管理に域外者の参加を容認した上で、従来の草地管理システムである入会制度を再編する考え、すなわち、「新しい入会」を志向する動きが顕在化しつつある。入会を再編する考え方は 90 年代の早い段階から議論が始まっている。例えば、佐藤誠は阿蘇地域の調査から二次草地の利用者を入会権者に限定するのではなく、都市部の市民にも開放するための「拡大 (特定) 入会権」を提唱している (佐藤 1993)。また、加藤・倉澤も入会権を契約に基づくものへと転換して「あたらしい入会」による利用の再編方向を示している (加藤・倉澤 1996)。これら 90 年代の議論では利用者の権利を拡大し、入会の機会を広げることに力点があった。これに対し、近年の議論では、小串らが提唱する「新しい共的」コモンズにみられるように管理主体として域外者 (ボランティアなど) を含めようとする動きが顕著であ

る（小串 2008）。ボランティアをいかに位置づけるかについて、薦谷は「阿蘇では、草地や農地へ都市住民がもっとアクセス可能なように、入会権者以外の人々にも『コモンズのアクセス権』の拡大を求める提言もなされている」とした上で「景観維持のために草地等を守っていくには、都市住民、NPO 等の支援が不可欠な情勢になっている」と指摘する（薦谷 2003）。このほか、ボランティアを牧野組合の準組合員としてその権利を認める方向も議論され始めている（阿蘇グリーンストック 2008）。

二次草地の管理を射程に置いたこれらの「新しい入会」に向けての議論は、井上真のコモンズ論と底通する。井上はコモンズを「入会地、あるいは、共有地」と定義した上で、森林などのコモンズによそ者が地域資源の「協治」にかかわり、かかわりの深さに応じた発言権を持たせる「かかわり主義」を示している（井上 2004）。この議論は、カリマンタンの森林管理を念頭に置くものではあるが、よそ者を取り込んでコモンズ管理の再構築を目指す点で「新しい入会」の議論と重なる。

入会制度と現代社会の齟齬

1. 「新しい入会」と入会権のミスマッチ

井上は「協治」の概念をつくりだす際に、「既得権に縛られない、自由な一人の人間としてとるべき行動規範」を重視し、『所有から利用・管理へ』の転換が必要であるとする。既存の権利関係から一旦距離を置き、最適利用を入会の思想から捉えなおそうというのである。

権利関係をとりあえず考察の外に置こうとするのは、共同利用を伝統的に支えてきた権利と「協治」で想定される権利関係が必ずしも整合的ではないからである。すなわち、伝統的な共同利用の権利は地域住民にしかない。したがって、域外者が関わるためには権利の調整が必要となるが、この調整は容易ではない。そこで、利用面にその議論を集中させた上で、問題の糸口を地域住民の意識転換、すなわち、地域住民は「偏狭な地域主義」を捨て、「開かれた地域主義 open-minded localism」へと意識転換することが求められる（井上 2004）。既得権者の意識転換によって「協治」を実現しようというのである。

伝統的な権利と現代社会のミスマッチは日本の二次草地においても例外ではない。日本の入会権は明治期に前近代的な社会構造を前提として確立された

権利である。すなわち、大半の地域住民が入会地から野草、雑木、萱などを調達し、これを生活や生産に供する基礎的な資源として共同利用していた状況を前提に確立された。資源は地域住民に必要な欠くべからざる資源であったからこそ、入会権は土地の排他的利用を可能にする物権として規定されたのである。

しかし、地域社会は入会権の前提とされてきた社会構造とは著しく異なるものとなって久しい。入会地の野草や雑木は必要とされても、それは畜産や製炭業に携わる地域住民の一部に限定されている。図 4 に示した三瓶草地における折れ線グラフはそうした変化を如実に示している。このグラフは、地域住民のうち最大規模の畜産経営の放牧頭数が全体の放牧頭数に占める比率を示す。90 年代末からは、その比率が 7 割を超える水準にあり、草地の利用は独占状態に近くなっている。この水準は 2007 年現在でも維持されている。こうなると、草地は地域住民に共通の財産というより、私有財産に近くなる。

伝統的な入会であれば、地域住民の過半が入会地から資源（採草・放牧など）を調達し、そのストックの維持管理にも参加した。経済学でクラブ財とよばれるこの種の財は、メンバー（地域住民）が利用しても追加的費用が生まれにくい公共財の性質を持っていた。そのため、入会地は地域の公共財として認知されてきた。草地は地域のものであるという認識があれば、その延長上に地域を越えた公共財である環境財を捉えやすく、「新しい入会」への移行は容易である。ところが、草地利用者が独占的になれば、公共財としての性格は一気に弱まる。このとき、たとえ域外者が参加したとしても、「開かれた地域主義」への発展は阻害されやすい。

三瓶草地の事例はやや特異な事例としても、地域住民の一部だけがかつての入会地を利用するケースは全国各地に見出される。

2. 入会権の扱い難さと可能性

入会権がその前提としてきた地域社会が崩壊しつつあるのであれば、入会権は消滅したものとして、新しい権利関係を構築すればよいようにも思われる。しかし、権利の再構築はさほど単純な作業ではない。

再構築を難しくしている要因の第 1 は、入会権が存続しているかどうかの判断を容易に下せない点にある。入会については登記簿があるわけではなく、

あくまで入会の実体があるかないかで決まる（中尾 1969）。その実体の有無は鑑定書（調査報告書）の作成や裁判所への提訴などによって確定しうるものの、多額の費用が必要とされる。このため、三瓶草地においても入会権が存在するかどうかについて確定できないままである。

第2は、入会権に基づいた生産や生活を確立している地域住民が少なくないことである。したがって入会の実体の弱体化を根拠に入会権を単純に否定することはできない。第3は、弱体化した入会についてもその存在を認めることで、入会制度が環境保全に貢献してきた点である。入会者の利用権能に影響を及ぼす入会利用の形態変更や入会財産の処分は全員一致が重視される。したがって、入会地を開発しようとする計画があったとしても、一部の入会権者だけの了承では開発を進めることはできない。実際、全員一致の原則が、無計画な開発や希少資源を有する環境の破壊を阻止してきた事例はこれまで多数報告されてきた（三俣ほか 2008）。

入会制度がこのように扱いにくい存在となってしまう背景には、明治期にそれ以前から存在していた集落ベースの共同利用制度を公と私の二元論からなる近代法に取り込まざるを得なかったことがある。各地に根強く存在していた入会慣行は、近代法の枠組みにはなじまない。しかし、広範に存在するため、これを否定することもできず。政府は例外的な規定とともにその存在を認めざるを得なかったのである。その際、民法では入会権は「各地方の慣習に従う」とし、主要な権利の内容は法律上では規定されなかった。鈴木は、権利の内容が「全く習慣に委ねられるというのは、民法の規定中においても、さらには法律一般の規定の中においても極めて異例なもの」として、民法には何が入会慣行かを決定しうる論理や定義規定もなく、かつ、「学説などにおいても入会権の定義自体大きく変化してきている」という（鈴木 2006）。管理を実践的に考える立場からすると、いかにも扱いにくくやっかいな制度である。

このやっかいさにも拘わらず、環境社会学を中心とした研究者の入会制度に対する評価は高い。入会（権）には現代社会システムを組み替える糸口があると考えからである。すなわち、嘉田、鳥越及び菅らは共有地入会における所有形態を指す総有という概念を拡張して、「一物一権主義」に代わる「重層的所有観」（嘉田）、「共同占有権」（鳥越）或いは「新

しい総有」（菅）を提唱する（嘉田 1997；鳥越 1997；菅 2008）。嘉田によれば農村の土地は近代法上で個人に所有されていれば「そのなかの土も生き物も」その所有者のものであるが、「重層的所有」のもとでは「同じ場所であっても、動植物のライフサイクルにあわせて、必要とする人が自然のシステムに合わせて利用する」という（嘉田 1997）。また、菅は「コモンズ論のなかで総有概念を捉え直す作業は、近代所有権の根本的な見直し作業に他ならない」（菅 2008）とし、近代的法概念の根本的な検討を提起する。

むすび

日本のコモンズ論の中で、入会制度に対する評価は極めて好意的である。すでに述べたように、環境保全の立場から開発阻止の機能を評価したり、入会は近代的な社会システムを変革する鍵を提供するものとする論者が少なくないからである。

しかし、現実の入会と当初の設計との間に齟齬が生じて久しい。今後、農家数が大幅に低下することを考えるとき、二次草地はさらに増加し、齟齬は一層拡大するにちがいない。そのとき、入会権がわずかに残った住民の既得権になり、私有財産に近い存在になる可能性は否めない。私的財に近づくとき、環境保全のためにボランティアが草地の野草ストックを維持管理し、放牧農家がそれに十分な貢献をしないままただ乗りするといった事態も容易に想定できる。また、二次草地保全のための直接支払を始めとした政府の支援策が本格化すれば「休眠中のコモンズ」であった入会の利権が覚醒し、より高い水準の環境保全を目指す担い手の参入を阻害する可能性もある。

従来のコモンズ論やその系譜を引く議論の中では、これらの負の側面はほとんど議論されてこなかった。長期的にみれば、入会や総有といった視点から権利体系の再編が進むことで伝統的な入会の適切な改善がなされるかもしれない。しかし、コモンズ論の多くは新しい社会像のあり方を構想している段階にあり、その実現について議論する段階にはない。

入会の存否の判断が容易につかない現状は深刻であり、そのまま放置すれば、環境保全のみならず資源の最適な配分を歪める危険性が高い。この点に関連して、鈴木は入会権が私権であることを確認した

上で、入会権も「一般の私有財産としての土地所有と同様の公共的な制約の下に置かれるのに加えて、地域の公共的な財産の管理を信託されているというような意味で一層強い制約の下におかれていると考えるべき」と指摘している（鈴木 2006）。さらに「地域の公共財産たるにふさわしい管理をしていない場合には、例えば他の住民集団等からの代替的な管理を行うという提案を拒めない等の扱い」があってもよいとする。

こうした入会に対する新しい制約の具体化は入会の存否が誰の目からも分かる仕組みづくりとともに二次草地の維持のために喫緊の課題である。

引用文献

- （財）阿蘇グリーンストック．2008．『阿蘇千年の草地を守る』．39．阿蘇市．
- D・フィーニ他．1998．「コモンズの悲劇」—その22年後（田村典江訳）．エコソフィア 1: 76-87．
- Hardin, G., 1968. The tragedy of the commons. Science. 1(162): 1243-1248.
- 井上真．2004．コモンズの思想を求めて．岩波書店．162p．東京．
- 嘉田由紀子．1997．生活実践からつむぎ出される重層的所有観—余呉湖周辺の共有資源の利用と所有—．環境社会学研究 3: 72-85．
- 加藤峰夫・倉澤資成．1996．環境保全的観点からの入会制度の評価と再構成—自然環境を集団の財産として管理する法技術としての、新たな「入会」制度の再構成は可能か？—．エコノミア 46(4): 20-33．
- 三俣学・森元早苗・室田武．2008．コモンズ研究のフロンティア．東京大学出版会．252p．東京．
- 室田武・三俣学．2004．入会林野とコモンズ．265p．日本評論社．東京．
- 中尾英俊．1969．入会林野の法律問題．頸草書房．441p．東京．
- 小串重治・鎌田鷹人．2008．二次草地の再生を支える社会システムに関する研究．草地生態学 75(1): 885-892．
- Ostrom, E. 1990. Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press. 280p. Cambridge
- 佐藤誠．1993．阿蘇グリーンストック．石風社．221p．福岡市．
- 菅豊．2008．総有論．早稲田大学 21 世紀 COE 《企業法制と法創造》総合研究所．56-90．東京．
- 鈴木龍也．2006．コモンズとしての入会．コモンズ論再考（鈴木龍也・富野暉一郎編著）．晃洋書房．269．京都．
- 千田雅之．1997．三瓶山周辺の和牛飼養の変遷．中国農試農業経営研究 122: 70-105．
- 多辺田政弘．1990．コモンズの経済学．学陽書房．265p．東京．
- 田和正孝編．2007．石干見．法政大学出版会．312p．東京．
- 鳥越皓之．1997．コモンズの利用権を享受する者．環境社会学研究 3: 5-14．
- 薦谷栄一．2003．放牧による中山間地域農業の活性化．農林金融．2003 年 12 月: 2-19．