森林環境保全・生活保全のための所有権制限の論理

——平地林をめぐる地権者の考え方——

平井 勇介*

本稿の目的は、森林環境保全や生活保全のために地権者自らが所有権を一時的に制限しようとした、地権者組織の論理を明らかにすることである。

本稿の事例地は、都市近郊に位置し、開発圧力が非常に高い場所である。一般的に、そのような地域で計画された自然再生事業や自然環境保全活動に対して、地権者の協力を得ることは難しいと想定される。しかしながら、事例地の地権者組織は、一時的ではあれ自らの所有権を制限する、事業への条件つき賛成案を提案したのだ。

この地権者組織の所有権制限の論理とは、簡略に述べれば地域社会の「秩序再構築」であった。事例地では、1990年代に生じたダイオキシン問題によって、地権者間に経済的・心理的な格差がうまれていた。なぜなら、ダイオキシン問題の原因となった産業廃棄物業者などへ土地を貸借／売却した地権者や平地林を売らずに守り続けた地権者などが、地域社会に併存していたためである。地権者組織は、この地権者間の格差を是正するという案だからこそ、それぞれの地権者の所有権を制限する、自然再生事業への条件つき賛成案を組織の総意とできたのである。

こうした事例から本稿では、森林環境保全や生活保全のために所有者自らがその権利を一時的に制限しようとした論理として、地域社会の「秩序再構築」が挙げられることを明らかにした。

キーワード：平地林保全、自然再生事業、地域社会の秩序再構築

1 本稿の目的と分析視角

1.1 本稿の目的と問題関心

本稿の目的は、一時的ではあれ森林環境保全対象地の地権者たちが自ら所有権を制限した、地域住民組織の論理を明らかにすることである。

近年、環境ボランティアやNPOは、里山などの二次的な自然に対して積極的に

* 青山学院大学非常勤講師、立教大学兼任講師、早稲田大学人間総合研究センター招聘研究員
y-hirai@y.akane.waseda.jp

働きかけるようになっている。このように国民の共有財産として自然環境が認識されつつある今日、地域社会と環境ボランティアやNPOがいかなる協力関係を構築し、環境保全活動を展開できるのか、その方法や社会的なしくみが模索されている（三俣ほか編 2010；鷺谷・鬼頭編 2007 など）。この分野の研究がさかんな環境社会学ではこれまで、おもに自然とかかわり続けてきた地域社会の自然資源の利用のあり方や管理手法などを参考にしつつ、それを現代にどういったかたちで生かすことができるのか議論されてきた（井上 2004, 2009；井上・宮内編 2001；宮内編 2009 など）。こうした地域社会の側から検討をはじめるときの大きな理由は、自然環境保全活動が地域社会の生活保全と齟齬をきたしてはならないと考えられているためであろう。

本稿も同様に、自然環境保全と生活保全の両立する可能性を検討するものである。一般的に考えれば、こうした課題が顕著にあらわれやすいのは、自然環境保全活動の対象が私有地の場合であろう。現行の所有制度において、かなり強い権利が認められているうえに、自然資源の価値が減少した現在、私有地は資産としての意味合いを強くもってきている。自然環境保全活動は、こうした私有地に対して一定程度の権利制限をかけることになるため、多くの地権者が納得できる論理を見出しがたいのである。とくに事例地のような都市近郊の地域は、開発圧力が高く、土地の資産的価値が高いことから、地権者たちの納得を得るにはよりいっそうの困難が想定されるのだ。

しかしながら、事例地の地権者組織は、自分たちの土地に設定された自然再生事業¹⁾に対して、一時的ではあれ組織的に所有権を制限する自然保全案を提示した。この地権者組織の論理を明らかにすることは、法的な所有のあり方とは異なる、地域住民の土地（身近な自然環境）への考え方を知る手がかりになろう。

1.2 本稿の分析視角

本稿では、地域住民の自然に対する考え方や価値観に接近する方法として、環境史の研究に着目したい。自然環境と人びとのかかわりの歴史を描く「環境史」の試みは、資源人類学や環境社会学、環境民俗学、近代史学などで蓄積されている。

資源人類学や近代史学における環境史研究ではおもに、自然資源を円滑に共同利用するうえでのルールや規範から、自然環境に対する人びとの認識に接近しようとしてきた（秋道 1995, 2004；佐野 2003, 2005 ほか）。そのため、自然資源の需要が高く、地域の人びとにとって自然資源が希少であった時期をおもな対象としてきたのである。

しかしながら、過去の生産にかかわる自然資源利用から、自然と向き合う知識やルールを理解するだけでは、住民参加を促す現代の自然環境保全政策を考えるうえでは有効性が乏しい。なぜなら、過去と現在では自然資源利用をめぐる地域住民の前提が異なっているためである（たとえば、柴崎 2005）。かつて自然資源の需要が高かった時代、地域社会の人びとは、それに見合った生活システムを作り上げてき

た。だが、現在では近代化による資源利用のあり方や生活システムの変容に伴い、地域社会の自然資源の需要は低くなってきている。そのために、地域住民から見れば、過去の自然資源利用をめぐる規範やルールは、現代の生活に適応しないものとして受け取られやすい状況を生み出しているのである。

こうした伝統的な自然資源利用をめぐる環境史の試みとは別に、地域の人びとの生活と自然環境の関係が、近代化の過程でどう変化したのかについて注目した研究がある（鳥越・嘉田編 1984）。この研究視角は、おもに環境問題に直面する地域社会の対応や総意形成過程を分析した研究を多く生み出してきた（足立 1999；藤村 2002；山室 1998 ほか）。とくにムラと自然環境（土地）の関係に関心をよせる藤村美穂は、阿蘇の草原保全を事例とし、草原をめぐる地域社会の総意形成過程に焦点をあてている（藤村 2002）。本稿にとって興味深いのは、この論考が、ほとんどの地域住民が草原から得られる資源を利用しなくなっているという、現状の地域生活から考察をはじめている点である。そのために、藤村は、村落社会学がいう「所有」から離れて「発言力」に着目する²⁾。そうすることで、現在はほとんど草原を利用しない住民が、総意形成に深くかかわっている理由を把握しようとしたのである。つまり、地域住民と土地との結びつきの強さを考える際、これまでおもに生産労働による働きかけがその根拠とされてきたが、そうした働きかけが少なくなりつつある現状の地域生活において、ムラの土地と住民との結びつきの根拠を実証的に示そうとしたのである。この「発言力」に着目して考察した結果、藤村は、その根拠を住むという働きかけに求めている。ここでの住むという働きかけは、地域住民の過去から現在までの生活の変遷に焦点をあてることで見えてくる、ともに草原を維持してきた過去のかかわりや現状の生活を受け入れてきた覚悟などを含んでいる。このような環境や資源に対する直接的な働きかけとは異なる、地域社会の生活に着目した意思決定分析の視点は、生産から切り離された地域の自然環境に対する住民の考え方や価値観に接近する可能性をもっていると思われる。

そこで本稿では、地域社会の生活に視点をおいた環境史的分析を参考にしつつ、事例地の総意形成過程を中心に記述していくことにしたい。

2 本事例の概要

本稿の事例は少し複雑なため、まずは事例の概要を先に述べておくことにする。その後、3 節、4 節で、事例のポイントとなる部分を丁寧に記述することにしよう。

事例地である埼玉県 Z 地区は、もともと新田開発によって生まれた村である。代々 Z 地区に住んできた農家やその分家（非農家を含む）は、Z 地区内の X、Y 集落に集住している。Z 地区では、宅地開発による人口増加によって、農家やその分家の割合は少なくなり、2009 年現在、その割合は X、Y 集落全体の 3 分の 1 程度となっている。09 年時点で両集落を合わせて、全体の戸数はおおよそ 270 戸、うち農家戸数（非農家の分家は含めていない）は約 60 戸であった。農家はほとん

どが縁故関係で結ばれており、古老の話によると7つの家系図でそのすべてを把握できると言われている。

Z地区では、1970年代から都市開発がすすめられる傍らで、産業廃棄物問題が生じた。このいわゆるダイオキシン問題（産業廃棄物問題）を解決するために、多くの市民団体が運動を展開する。その結果、この問題は、産廃炉の完全撤廃というかたちで解決をみたとされる³⁾。そしてダイオキシン問題解決を機に、市民団体が中心となって、産業廃棄物現場であった平地林の自然再生に向けた陳情活動などを展開したのである。

こうした市民団体の活動がみのり、埼玉県は「自然再生計画検討委員会」（以下、検討委員会）の設置を決定した。2002年、検討委員会は発足し、市民団体をはじめ、保全対象地を所有する農家たちで、今後の平地林保全／再生についての話し合いが行われる。その後、そこでまとめられた報告書をたたき台とし、具体的な議論は、自然再生促進法にのっとって設置される自然再生協議会に委ねられることとなった。そして、検討委員会の報告書がまとめられてから約1年半後の04年11月、「自然再生協議会」（以下、協議会）が設置され、行政、地権者、専門家、市民団体などの多様な主体が一同に揃い、04年11月より07年3月にかけて、合計12回の討議の場が設けられたのである。

こうした市民団体を中心にした動きの一方で、地元農家を中心とする組織が2002年頃に成立した。その組織とは、おもに平地林を所有する農家やその縁故関係の地権者で構成された「地権者の会（略称）」である。この「地権者の会」は、検討委員会が設置され、協議会が終わるまでの数年間で、自然再生事業に対する意見表明を3回ほど行ってきた。1度目の意見は、自然再生事業への反対、2度目は条件つき賛成と受け取れるものであった。そして、協議会の終盤に3度目の意見として、事業への反対をあらためて表明し、「地権者の会」は協議会から脱会する。こうして、自然再生事業は停滞状態となってしまったのである。

以上が本事例の時系列的な概要となる。ポイントとなるのは、「地権者の会」の2度目の意見表明に見られる条件つき賛成案である。と言うのも、この条件つき賛成案は、個々の地権者の所有権を一定程度制限したものという前提で提示されたものだからである。そこで次節からは、「地権者の会」に焦点をあてて、次のような手順で事例を詳しく見ていきたい。まず3節では、自然再生事業に対する「地権者の会」の意見を見ていく。①反対→②条件つき賛成→③反対、と意見を変えてきたように見える「地権者の会」は、それぞれの意見で具体的に何を求めたのかを資料によって明らかにする。続く4節では、この条件つき賛成案を提示した「地権者の会」の論理に迫っていきたい。

3 自然再生事業に対する「地権者の会」の意見表明

「地権者の会」の意見を見る前に、まずは自然再生事業の方針について概観して

おこう。方針が示されているのは、①協議会の準備にあたってきた検討委員会の報告書（2003年3月）と②協議会が最終的にまとめた「保全計画（案）」（2005年3月）である。①と②は多少表現が異なっているが、基本的には同様の内容となっているので、①の県へ提出された検討委員会の報告書から整理しよう。この報告書には、以下の4点が事業基本方針として提案されている。端的に言えば、現存する平地林の保全をしつつ、改变地（開発地や開発跡地のこと、たとえば産業廃棄物処理施設が以前にあった土地、あるいは今も現存している土地、くわえて、その他の企業が使用している土地など）をもとの平地林に戻そうというものであった（方針ⅠとⅡ）。また、方針ⅢとⅣに見られるように地域農業や環境教育にも言及されており、地権者である農家とボランティア・NPOの双方に配慮がなされている。

- Ⅰ. 平地林を保全し、豊かな自然環境を再生するために、全域を緑地保全地区に指定する⁴⁾。
- Ⅱ. 公害のない安全で安心のできる環境を再生するために、産業廃棄物処理施設の移転誘導などの環境対策を推進する。
- Ⅲ. 循環型社会形成のため、地域特性⁵⁾を活かし、地域農業などのかかわりを再生するしくみをつくる。
- Ⅳ. 地域住民を主体とする保管理体制を確立し、平地林に愛着をもち、保全のために行動する人を育む場にする。

こうした方針をもった自然再生事業に対して「地権者の会」はどういった意見表明をしたのであろうか。会発足の経緯から説明していこう。

3.1 「地権者の会」の発足

「地権者の会」は、Y集落農家のA氏たちを中心として発足した。A氏は、当時農業委員を務めていた人物で、本家筋の家にあたり、Y集落の実力者として集落の人びとに認知されている。A氏は、検討委員会に地権者の代表として参加をしていたのであるが、そこでの議論を聞いていて、このままでは平地林のことを勝手に決められてしまうと危機感をもったという。なぜなら、検討委員会の構成人数は全員で15人であり、そのうち2人（A氏とB氏）分が地権者の枠⁶⁾であったので、ほとんど地権者の意見は受け入れられなかったためである。A氏らは、地権者たちの発言に力をもたせるために、「地権者の会」を結成したのである。

「地権者の会」は、X、Y集落の縁故関係をたどって平地林地権者を集めることができたという。もちろんそのすべてを集められたわけではないが、最終的に「地権者の会」は、構成員105人、平地林所有総面積約70～80haという規模となった。自然再生事業が対象とする平地林は152haであったから、そのうち約半分ほどが「地権者の会」で占められていたことになる。会に加盟した平地林地権者のうちの半数以上は、X、Y集落内の地権者たちである⁷⁾。

「地権者の会」は、結成後すぐに、国や県へ自然再生事業に対する要望書を提出する活動などを始めている。その後、協議会に対しても地権者団体として意見を提示し続けるのである。

3.2 「地権者の会」の3度にわたる意見表明

すでに述べたように、検討委員会、協議会が設置されている間に、「地権者の会」は3度の正式な意見表明を行っている。以下では、その内容について見ていくことにしたい。

はじめの意見表明は、2003年2月に当時の国土交通相と埼玉県知事に提出した要望書である。それはおもに、検討委員会の討議内容についての抗議と自然再生事業に対する地権者の要望を述べたものとなっている。検討委員会への抗議内容については、「循環型農業」が現状の農家の生活に合っていないということであった。「地権者の会」の中心メンバーにとって、平地林の落ち葉を畑作の堆肥として利用する伝統的な農法（「循環型農業」）は、ほとんど再生できる見込みのないものであったためだ。「地権者の会」は、農家にとって現在の平地林が資源ではなく資産としての意味合いが強いこと、また、検討委員会が想定するような平地林の資源利用を望む農家はあまりいないことを訴えたのであった。

次に「地権者の会」が提示した自然再生事業に対する要望について見てみよう。主張点は以下の3点に整理することができる⁸⁾。

- 主張点① 平地林に規制をかける際の土地の買取予算の確保
- 主張点② 改変地よりも現存する緑地を優先的に買い上げること
- 主張点③ 緑地保全地区の縮小（2車線道路に面した平地林の保全地区からの除外）

こうした「地権者の会」の主張は、行政、環境NPO側からすれば、「地域エゴ」として受け取られるものであった。主張点①は、土地の販売価格を安定させるための要望であるし、主張点③は、今後開発が見込まれる場所を緑地保全地区から除外することを意図したものである。すなわち、「地権者の会」は自分たちの土地を高く売ることに関心がない、とまわりから考えられて当然であったのである。

しかしながら、「地権者の会」は、2度目の意見表明の際、平地林保全に対して条件つき賛成とも受け取れる態度へと変化した。その意見は、2004年3月に協議会へ提出した、「取り組み及び役割のまとめ」に示されている。そこでは、自然再生事業にかかわる「地権者の会」の役割として、農家が受け入れることのできる平地林の管理体制が提案されている。その主張点は次のようなものであった。

- 主張点① 「平地林の管理料を支払う制度の導入」
- 主張点② 「地権者の管理状況をチェック〔、あるいは〕支援する」NPOを立ち

上げ、地権者が「管理義務」を負うこと（〔 〕内は筆者加筆、以下同じ）

主張点①の「平地林の管理料を支払う制度」とは、県の財源から平地林を管理した人に管理料を支払う制度のことである。管理主体は基本的に地権者が想定されているが、地権者の手がまわらない場合は、環境ボランティアなどへ委託することができる。管理料が支払われれば、気兼ねなく委託することができ、環境ボランティアの人たちを受け入れる態勢も整うことが見込まれている。次の主張点②は、平地林の管理状況をチェックする機関を立ち上げ、その義務を地権者自身が負うというものであった。

こうした「地権者の会」の提案は、少なくとも地権者たちが所有権の一部の権利に自ら制限をかけ、平地林を企業に売ったり、貸したりしないことをほぼ前提としていっていると言ってよいであろう⁹⁾。なぜなら、「地権者の会」のこの意見が協議会で受け入れられた場合、開発のための平地林の売買や貸借は当然しにくくなるためである。万が一、平地林の開発を容認しようものなら、平地林の社会的な注目度から考えて、まわりから自己矛盾であると非難を受けることは容易に想像できるのである。

しかしながら、この平地林管理案は、協議会の議題になることはなかった。協議会では、自然再生事業の全体構想、改変地の再生などについて優先的に話し合われていったのである。

こうして話し合いは終始すれ違いのまま、「地権者の会」は2006年9月15日に協議会からの脱会を表明する。その際、「地権者の会」は県知事と市長宛に要望書を提出した。これが「地権者の会」の3度目の意見である。この意見は、協議会が採択した「保全計画（案）」に反対する要望書となっており、ほぼ1度目のものと同様の内容となっていた。この要望書を県は拒否し、「地権者の会」の構成員として協議会に参加してきた地権者は、協議会会長宛に脱会届を提出したのである。

4 所有権を制限する「地権者の会」の論理

このように3度の意見を見ると、「地権者の会」は一時的ではあれ自ら所有権を制限したと言える。1度目の意見では、平地林の所有権を主張し、自然再生事業に反対していたにもかかわらず、2度目の意見では、所有権を一部制限することを前提に、「地権者の会」が主体となった平地林管理案を提示したのだ。なにゆえにこのように意見が変化したのであろうか。

揺れ動いているように見える「地権者の会」の意見に通底する論理を理解するためには、Z地区で生じたダイオキシン問題の経験を通して、今一度彼らの意見を考察する必要がある。そこで本節の4.1項では、ダイオキシン問題がZ地区の人びとに与えた影響について記述し、4.2項で「地権者の会」の総意をまとめられた理由

について考察していくことにする。

4.1 ダイオキシン問題による地域社会の危機

4.1.1 ダイオキシン問題の発生と訴訟活動

ダイオキシン問題の発端は、地権者が平地林の土地を産業廃棄物業者（以下、産廃業者）に売却／貸与したことにある。当時、バブル経済による土地評価額の急激な上昇により、広大な平地林を所有する地権者には数億円の規模で相続税がのしかかった¹⁰⁾。その支払いのために、平地林を売却／貸与する地権者が生じたのである。犬井正は、事例地に近い地区を詳細に調査した経験や行政の実態調査から、地権者に課せられる相続税が平地林減少の大きな要因になっていることを指摘している（犬井 1988）。本事例地においてもまったく同様の状況であったと言える。

こうした時期に平地林を相続せざるをえなかった地権者は、相続税を十数年かけて支払ったり、企業に平地林の土地を売却／賃貸して支払いにあてたりと、家ごとの対応で乗り切ることとなった。そうした経緯で平地林の土地を購入／賃貸した企業のなかに産廃業者が含まれており、ダイオキシン問題が生じてしまったのである。

ダイオキシン問題が発生した当初、X、Y 集落の農家たちは、全体とすれば解決に向けた動きをおこさなかった。しかしながら、野焼き現場から毎日のように煙が立ち上がり、ばい煙・悪臭などに苦しんできた X、Y 集落内の住民と一部の農家が、連携して立ち上がることになる。この動きを皮切りに、行政や産廃業者、マスコミを相手取った訴訟活動などが展開していった。では、一連の訴訟活動を X、Y 集落内の人びとの動きに注目して概観しておこう。

1993 年、産廃業者の野焼き現場に近接した X、Y 集落の都市住民と地元農家（C 氏、D 氏、E 氏）の 6 人で「きれいな空気をとるもどす会」が立ち上げられ、産廃業者が日々排出する汚染物質の現状把握などに動き出した。そうした小規模な活動は、Z 地区のダイオキシン調査結果が新聞に掲載された 95 年 12 月以降、多くの農家を巻き込むようになっていく。97 年春には、市内の農家約 500 軒が、ダイオキシン問題への対応を懇願する署名簿を県知事に提出、さらにダイオキシン報道で農産物への影響が指摘された 99 年 2 月には、Y 集落の F 氏を代表とする農家有志 7 人（「きれいな空気をとるもどす会」の農家を含める）が県に焼却停止を陳情している。また同じ時期に「きれいな空気をとるもどす会」メンバーは、県議会議員らの組織などと協力し、行政へ焼却炉撤廃の申し入れ（98 年）や市の運営する清掃事業所の操業停止を求める行政訴訟（99 年）なども展開している。

こうした市民と連携した活動や、農家有志の活動が展開される一方で、地元農協も農家補償に向けて動き出した。ダイオキシン報道により、農作物（とくにほうれん草などの葉物）の値段は 10 分の 1 以下にまで下落したのもあったのである。1999 年 9 月、地元 JA の 376 名の農家が参加して、産廃業者の汚染者負担原則の農産物への適用やマスメディアを相手取った農産物の風評被害補償を求めた数度にわたる提訴をしたのである¹¹⁾。

以上のようにダイオキシン問題は、地域的な広がりを見せつつ、X、Y 集落の農家を否応なく巻き込んでいった。では 4.1.2 で、これらの陳情／訴訟活動が、X、Y 集落の人間関係に与えた影響について整理しておこう。

4.1.2 ダイオキシン問題と地権者間の緊張関係

一連の訴訟活動が行われる以前、X、Y 集落の地権者たちは、問題解決に向けて積極的に動くことはなかった。その理由は農産物の風評被害を恐れたことも大きかったが、地権者間の人間関係に焦点をあてた場合、産廃業者に土地を売却／貸与した地権者たちの「うしろめたさ」に配慮せざるをえない状況もあったからである。

産廃業者に土地を売却／貸与した地権者は、間接的ではあれ、ダイオキシン問題を生じさせた「うしろめたさ」をもたざるをえなかった。一方で、X、Y 集落内の地権者たちは、誰しもが経験する相続をきっかけに平地林を売却／貸与する行為自体は認めざるをえないものであった。また、親族関係の濃密な地権者間の関係を考えても、産廃業者に土地を売却／貸与した地権者をあからさまに批判することはできなかったのである。

このことは、次のようなエピソードや語りからもよく理解できよう。自治会の集まりの後、誰かが平地林の話にふれた途端、産廃業者へ土地を売却／貸与した地権者は、「自分の土地をどうしようと勝手だろう、売ってしまったものはしょうがないじゃないか！〔その場は水をうったように静かになった〕……」と発言したという¹²⁾。ダイオキシン問題の規模から考えると、この発言は一見たいへん身勝手に聞こえるかもしれない。しかし、実際のところ、X、Y 集落の少なくない農家は、産廃業者に土地を売却／貸与した農家について以下のように述べている。

地権者のなかで、土地〔平地林〕を売らないでもっている人のほうが幸せなんだ。土地を売らずに、貸さずに、済んだんだから〔相続税などの差し迫ったお金が必要ではないのだから〕。だから、土地を売った人を責めることはできない、しょうがないのだから。なかには、〔産廃業者に土地を売却／貸与したことを〕開き直る人もいる。でも、開き直らないと次にステップできないじゃない。それは、しょうがないじゃないか、と¹³⁾。

もちろん、これほど好意的に理解する人ばかりではないが、それでもほとんどの地権者は、ダイオキシン問題に対する活動や平地林の話を避けることになったのである。

だが、ダイオキシン問題によって生活は破壊され、市民団体の介入も強まってくると、この「うしろめたさ」への配慮を度外視して、陳情／訴訟活動に参加しなくてはならなくなった。そのなかで、陳情／訴訟活動に参加するのか、署名をするのかといった判断を個々の地権者は迫られることになったのである。訴訟／署名運動への参加の意思を確認しなければならなくなった地権者は、当時のことを次のように振り返っている。

必要な書類だけ各家に行って手渡しして、あとはただ帰ってくるだけ。そこらへんの話はほとんどしない。踏絵みたいなもんだから、聞けば聞いたで相手も困るし、返事はよく考えて、あとで〔書類に書いて〕持ってきてくれるから。¹⁴⁾

ここで注目しておきたいのは、一連のダイオキシン問題によって、表向きだけでも繕わなければならないほどに地域内に緊張が生じたという事実である。この緊張関係のなかで、訴訟／署名活動は展開され、ダイオキシン問題はいちおうの解決を迎えた。しかし、訴訟／署名活動は、地権者間の緊張関係をさらに高めることになり、地権者は平地林の話を受け続けることになったのである。市民団体が行政へ働きかけて、Z地区に自然再生事業が計画されたのはこうした時期なのである。

4.2 「地権者の会」の総意をまとめられた要因

X、Y集落の地権者たちは、ダイオキシン問題がひと段落してすぐに、今度は自然再生事業によって、平地林に対する意見を求められることになった。しかしながら、先に見たように、地権者の人びとは平地林への意思表示をしにくい状況にあった。では、こうした状況のもとで、どのように自然再生事業への条件つき賛成案の総意を取りまとめたのであろうか。本項では、この総意を取りまとめられた要因を①「地権者の会」中心メンバーの存在（4.2.1）、②「地権者の会」への参加を容易にした条件（4.2.2）、③地域社会の「秩序再構築」という理由（4.2.3）に分けて説明していく。

4.2.1 「地権者の会」中心メンバーの存在

「地権者の会」を立ち上げたのは、A氏をはじめとした、地域の実力者や大規模な平地林所有者であった。こうした人びとの家は、いわゆる本家筋であり、かつては分家や親戚筋の家と平地林を共同利用し、各家に燃料・堆肥資源を提供してきた。資源利用が減少した現在、こうした共同利用形態は見られなくなったが、「地権者の会」の発起人であるA氏らは、農業委員を務めたり、地域の祭りへの寄付を個人名で行うなど、X、Y集落の中心的な存在であり続けている¹⁵⁾。

こうした地域における立場もあって、彼らは、ほとんどが私有地である平地林の問題を地域の問題として認識し、「地権者の会」を結成するために動いたと思われる。A氏らの強力なリーダーシップがなければ、地権者たちがまとまることはできなかったに違いない。

しかしながら、ダイオキシン問題による地権者間の緊張関係を考えれば、それだけでは「地権者の会」へ105人も地権者が入ることは難しいであろう。一般の地権者からすれば、平地林への意思表示をするのは極力避けたいためである。では、一般の地権者たちが「地権者の会」へ参加しやすくなった条件について4.2.2で見ていこう。

4.2.2 「地権者の会」への参加を促した条件

「地権者の会」中心メンバーは、できるだけ多くの地権者を集めるために、「地権者の会」の立場性に配慮せざるをえなかった。地権者の多くは、「地権者の会」が平地林に対する明確な意見をもっては入りにくいのである。そこで、「地権者の会」は、中立の立場をとったと考えられる。ここでの中立の立場というのは、自然再生に対して中立であることを意味するだけではない。ダイオキシン問題を間接的に引き起こしてしまった地権者とダイオキシン問題解決に向けて率先して活動した地権者、双方に配慮しての中立の立場でもある。「地権者の会」がこうした立場をとることで、地権者は、地権者間の緊張関係を気にすることなく、「地権者の会」へ参加することができたと考えられるのである。

たとえばある地権者は、「地権者の会」の構成上、会の性格がつかみきれないと述べ、そのことが逆にみんなの入会への後押しとなったと推察している¹⁶⁾。「地権者の会」の構成は以下のようになっている。

〈「地権者の会」中枢部の構成〉

会長：E氏（「空気をとりもどす会」結成メンバーの地権者）

発起人：A、B氏（A：当時の農業委員、B：2009年時点農業委員、両者とも本家筋で平地林所有面積は約3haと約10ha）

事務局：F、H氏（F：「空気をとりもどす会」とともに行政へ陳情した際の農家有志代表者、H：業者と地権者の売却／賃貸契約の仲介を行っていた地権者）

「地権者の会」中枢部には、ダイオキシン問題を間接的に引き起こしてしまった地権者とダイオキシン問題解決に向けて率先して活動した地権者、双方が配置されている。このように「地権者の会」が中立の立場をとることで、X、Y集落の地権者は、会の性格がつかめなくなった。すなわち、「地権者の会」に入会することと平地林への具体的な意思表示とは結びつかなくなったのである。こうして、一般の地権者にとって、「地権者の会」へ参加しやすい環境が整えられたと考えられるのである。

4.2.3 地域社会の「秩序再構築」という理由

では最後に、「地権者の会」が、自然再生事業への条件つき賛成案をまとめられた理由について見ていこう。

「地権者の会」は発足後すぐに、条件つき賛成案の総意をとるため、何度か会合を開いている。「地権者の会」中心メンバーたちは、会合前に何度か集まり、素案を練ってこの会合に臨んだという。会合では、数名の地権者が、自然再生に断固反対すべきだという声をあげたという。だが、中心メンバーは、自然再生事業に一定の理解を示すような方向性、つまり、地権者たちが主体となって現存の平地林の管理をしていく、条件つき賛成案の同意を地権者たちへ求めたのである。反対の声を

あげた人びとも、話し合いを重ねるうちに、「みんながそう言うならば」とししぶ承諾したそうである。

藤村は、地域社会の意思決定過程での説得のあり方について次のように述べている。

彼らは、日々の行為のなかでの意思表示と寄り合いでの説得によって、原野についての意思決定を導いていくのであるが、重要なのは、説得を待っている人びとが存在するということである。寄り合いでは、たいていの議案に疑義をはさむ「うるさい人たち」がいる。寄り合いは、それらの者から出された疑義にたいして、地区の「常識」を駆使して説得するライブなのである（藤村 2002: 99）。

事例地では、平地林に対する日常的な意思表示さえできない状況であったのだから、「地権者の会」の集会の場ではなおのこと難しかったと言える¹⁷⁾。こうした状況において、会の中心メンバーは当問題に対するどういった「常識」（生活規範）にもとづいて素案を決定したのであろうか。

一般的に見れば、自然再生事業により、私有地である平地林になにかしらの規制がかかることは、私的財産の制限を容認することに等しいため、地権者は不利益と考えて当然である。しかも、地権者といっても、これまで見てきたように、その置かれた状況はさまざまであり、「地権者の会」が自然再生事業に協力的な意見をまとめ上げるのは非常に難しいと考えられるのだ。とくに地権者のなかには、平地林を企業に貸与して収入をえるものも多い。自然再生事業がすすみ、もし緑地保全制度が適用されれば、企業は離れていく可能性が高いし、一部の地権者にとっては大打撃を受けることになるのである。

こうした地権者の意見をまとめる難しさの一方で、「地権者の会」中心メンバーは、市民団体の平地林へのはたきかけを拒否する難しさも感じていた。彼らは、ダイオキシン問題を生じさせた地区としての責任について配慮しなければならなかったからである。そのために、自然再生事業に協力的な態度を示す必要があったのだ。

「地権者の会」中心メンバーは、事業への賛成姿勢を示しつつ、地権者たちの納得をえられる範囲での対応を検討せざるをえなかった。それが条件つき賛成案であると言える。彼らが条件つき賛成案に託したこととして挙げられるのは、「ほんの少しではあってもヤマ〔平地林〕から金を生み出すため」（A氏）であったり、「これ以上、平地林をずっと保持してきた人が馬鹿をみないようにするため」（F氏）なのだという¹⁸⁾。とくに、「地権者の会」事務局F氏は、協議会開始当初、「淡い希望」をもってそこに参加した。これらの意見をダイオキシン問題の経験に即して筆者なりに解釈すれば、この事業への「淡い希望」とは、地権者が主体となって既存の平地林を保全していくことで、地権者間の緊張関係を緩和することであったと考えられる。

どういふことか説明しよう。X、Y集落では、ダイオキシン問題によって加害者と被害者が生み出されることになった。すでに見てきたように、産廃業者へ土地を売却／貸与してきた地権者は、「うしろめたさ」を感じる加害者の側面をもちあわせざるをえなかった。その一方で、ダイオキシン問題は、相続税を十数年かけて支払い、平地林を売らずに守り続けながら、おおきな被害を受けた一方的な被害者も生み出したのだ。「地権者の会」は、地権者間の緊張関係を回復するために、一方的に被害をこうむってきた地権者たちを優先的に扱う必要があると考えたのである。このことを考慮して、現状で「地権者の会」がとれる方策は次のようなものであった。すなわち、その方策とは、地権者が率先して平地林にかかわる環境を整え、一方的に被害をこうむってきた現存の平地林を所有する地権者に、わずかなりともお金をおとすことで、地権者間の加害者、被害者意識を少しでも緩和することだったのだ。

ここで重要なことは、この地権者間の緊張関係の緩和は、事業への「淡い希望」として語られる一方、さまざまな地権者の納得をえられる最大限の妥協ラインでもあったということだ。すなわち、「地権者の会」は、地権者間の緊張関係の緩和という、彼らの「常識」をふまえていたからこそ、自然再生へ反対する強硬派を含めたさまざまな立場の人びとをまとめることができたのだと言えよう。地権者たちの次のような言葉から、彼らの「常識」を察することができるので簡単に紹介しておこう。

〔相続税をコツコツ払ってきた農家に対して〕ヤマ（平地林）を売らずにやってこられたのは、あの家の経営努力と苦勞の賜物である。

あのひとは毎日泥だらけになって働いていた。十数年かけて相続税を支払ったね¹⁹⁾。

いずれも平地林を保持してきた家への勞いの言葉と受け取れるものである。もちろん、資産として平地林を運用できず、長い年月、相続税を支払い続けたことを、その家の経営手腕の問題としてとらえる人もいる。しかしそのように評価する人でさえ、ダイオキシン問題における一方的な被害者が、さらに自然再生事業で不利な状況に追い込まれてしまうことは、あまりに理不尽であるという思いをもっているのである。このように、多くの地権者が、被害者への配慮（既存の平地林からお金を生み出すこと）を「常識」として受け取っていたからこそ、「地権者の会」の条件つき賛成案を受け入れられたのだ。

以上見てきたように、「地権者の会」の条件つき賛成案は、地域社会の「秩序再構築」（地権者間の緊張関係の緩和）という利点を見出しつつ、地権者の総意のもとで自然再生事業にかかわれる方法を提示したものと受け取れるのである。

5 結 論

本稿の目的は、一時的にはあれ、森林環境保全対象地の地権者たちが自ら所有権を制限した、地域住民組織の論理を明らかにすることであった。以上の事例分析でえられた知見から簡潔にその論理を述べれば、地域社会の「秩序再構築」であると言えよう。思惑の異なる地権者たちで構成された地権者組織がそれぞれの所有権を制限する案をまとめられたもっとも大きな要因は、その案が、ダイオキシン問題によって生じた地権者間の緊張関係を緩和するという、みんなの納得できる「常識」にそっていたからである。

もちろん、私有地である平地林の問題を地域社会の問題としてとらえる地域リーダーの存在も不可欠であったし、地権者たちが組織に加入しやすいくみも重要であったろう。しかし、なによりも重要だと考えられるのは、地域社会の「秩序再構築」をするという、地域社会の生活規範にもとづいた案を提示したからこそ、それぞれの地権者たちは、私有地に制限をかけることを受け入れられたという点である。

だが、「地権者の会」は、当初より協議会の方針との間で妥協できない点を抱えることとなる。協議会全体の方針を振り返ってみると、それは現存の緑地保全(117ha)と「改変地」の自然再生(35ha)の両輪で成り立っていた。「自然再生」と銘打つ事業であるのだから、「改変地」の自然再生は行うべきものとされたのである。「地権者の会」は、この「改変地」の自然再生は承認しかねることであった。なぜなら、地権者から見れば、業者へ平地林を貸した地権者が、同じ土地から二重に利益を得る事業ととらえられるためである。すなわち、その二重の利益とは、①これまでの業者への賃貸料と②自然再生を行ううえでの土地の公有化にかかわる土地売却料である。

もし現存の緑地保全と「改変地」の自然再生が併行して行われたとすれば、協議会の議論を聞いていなくても、自然再生への予算投入が大きくなることは誰の目にも明らかである。万が一、そのようなかたちで自然再生事業がすすめられれば、ダイオキシン問題以降つづく地権者間の緊張関係をさらに強固にしてしまう危険性が高い。なぜなら、間接的加害者である地権者が得をするためである。こうした事態は、「地権者の会」としては絶対に避けなければならないことであった。しかしながら、「地権者の会」の期待に反して、協議会では「改変地」再生に関する議論が多くを占めたのである²⁰⁾。

結局、「地権者の会」が提案した条件つき賛成案は、協議会にて1度も話し合われることなく、「地権者の会」は脱会を表明した。「地権者の会」が協議会に協力的な態度を示せたのは、地権者間の緊張関係の回復のために個々の地権者が、それぞれの権利を制限することに納得をしたからである。そのため、平地林を守ってきた地権者を優先するという原則が侵されると、「地権者の会」は自然再生事業に期待をかけられなくなってしまうどころか、組織的な意見をまとめる土台を失ってしま

うのである²¹⁾(この状況が3度目の意見表明と考えられる)。

地域社会の人びとから見た平地林は、自然資源の利用としての意味合いは薄れてきたが、少なくとも地域社会の秩序にかかわる存在であり続けている。本事例が示す所有権を制限する論理は、特殊な地域事情を背景に成り立つものである。だが、これまで自然とかかわり続けてきた人びとが、ある種の切実さを伴って地域の人間関係のなかで自然(土地)を認識し続けている事実は確かなことではなからうか。地域社会の発展や地域住民の生活保全とともに、自然環境保全政策を考えようとするのであれば、森林を自然的存在としてとらえるだけでなく、同時に社会的存在でもあるととらえる視点(内山 1989)から、地域の人びとにとっての望ましい自然環境(土地)のあり方とは何かを問いかねなくてはならない。そうした視点や問いかねのもと、所有権を制限する地域社会の論理を一般化していくことが今後の課題と言えよう。

[注]

- 1) 新・生物多様性国家戦略によると、「自然再生事業は、人為的改変により損なわれる環境と同種のもをその近くに創出する代償措置としてではなく、過去に失われた自然を積極的に取り戻すことを通じて生態系の健全性を回復することを直接の目的として行う事業」と定義されている。
- 2) この点について、もう少し詳細な説明をしておきたい。藤村が「発言力」に着目するのは、現状の地域生活を踏まえた意思決定過程の分析を試みることに加えて、環境保全を目的とする、都市から地域社会への働きかけが強まっている社会状況を意識してのことであると考えられる。これまで、村落社会学の所有論では、現行の所有制度とは異なる、地域社会内部における所有意識について考えられてきた(鳥越 1997 ほか)。すなわち、地域社会において、日常的に働きかけた土地は、働きかけた人の所有として社会的に認知されるというのである。こうした地域社会における所有認識のあり方は、保全対象地へ働きかける環境ボランティアなどが無理なく所有権を相対化する根拠ともなってきた(宮内 2001)。藤村は、地域社会外部からの働きかけが地域社会内部の所有意識に与える影響を吟味するうえで、総有の考え方を前提とした地域社会内部の所有の議論から概念上離れ、保全対象地に対する地域社会内外の力関係(発言力)を実証的に把握しようと試みたのだと思われる。
- 3) 焼却炉の撤廃をさして、ここでは「完全撤廃」と表現している。ダイオキシン騒動後、平地林から撤退する産廃業者もあったが、いくつかの業者は焼却作業を中止し、粉砕作業などへと移行しつつも営業を続けている。
- 4) 基本方針Ⅰは、緑地保全制度による平地林の面的保全をうたったものである。検討委員会で具体的に議論された緑地保全地区は、「特別緑地保全地区」「近郊緑地特別保全地区」「近郊緑地保全区域」であった(第7回自然再生協議会配布資料より)。「特別緑地保全地区」「近郊緑地特別保全地区」は、許可制の行為制限(建築、土地の形質の変更・木竹の伐採等)がかかる一方、所得税、固定資産税、相続税が軽減される。なお、「近郊緑地特別保全地区」は「特別緑地保全地区」に比べ、用地購入(公有地化)の際の国庫補助率が高い。また、「近郊緑地保全区域」は、届出制の行為制限がかかるだけであり、所得税などの控除等は適用されない。協議会では、最終的に「近郊緑地保全区域」として保全対象区域を指定し、その後、段階的に

「近郊緑地特別保全地区」を適用していくことで落ち着くこととなる。

- 5) ここで言われている「循環型社会形成」に活かすことのできる「地域特性」とは、平地林の落ち葉を肥料として畑作へ利用する農法がこの地域で広く行われていたことをさしている。この農法は、「循環型農業」と呼ばれ、検討委員会や協議会で注目されることとなった。
- 6) 検討委員会には A 氏のほか、B 氏が地権者代表として参加した。B 氏も A 氏と同様に本家筋であり、Y 集落で 1 番の平地林もちであった。
- 7) ただし、X、Y 集落内のすべての地権者が、「地権者の会」に加盟していたわけではない。市民団体に加わっている地権者ら数名は、「地権者の会」に属さず、個別に協議会へ参加していた。
- 8) 事業に対する具体的な「地権者の会」の要望は、以下のようなものであった。すなわち、「近郊緑地保全区域」よりも、国の補助率がより高い「近郊緑地特別保全地区」の指定を要求し、県の財政状況から察せられる土地購買能力への不安を解消すること。現存の「緑地を優先的に買い上げる」こと。買い上げ価格は 1m²あたり 3 万円以上とすること。比較的土地の買い手が多い県道沿いの土地は保全地区から除外すること、などである（『読売新聞』2003 年 2 月 13 日付朝刊）。
- 9) 「地権者の会」の 2 度目の意見表明の時点で、平地林を管理する範域ははっきりと定まっていはいない。なぜなら、彼らの意見が協議会で議論されなかったため、「地権者の会」で平地林を管理する区域を話し合う必要性がなかったためである。
- 10) 1997 年に県が行った平地林所有者 590 名へのアンケートでは、50a 未満の所有者が 45.1%と高く、次いで 1ha 以上の所有者が 24.3%であった。1ha 以上の所有者はほとんどが農家である。一般的に農地に比べて平地林は土地の評価額が高く、納税猶予もない。とくに 90 年頃のいわゆるバブル期には平地林の地価が高騰し、その時期相続する必要に迫られた農家は、数千万から数億もの相続税が課せられることになった。
- 11) 産廃業者の焼却炉撤廃問題の一方で、JA 所沢（所沢農協）と農家が原告となったテレビ朝日への損害賠償訴訟は、次のような経過をたどった。1 審、2 審の原告の敗訴後、最高裁で 2 審の判決が破棄され、東京高裁に差し戻された。最終的には、テレビ朝日が農家側に謝罪し、和解金 1,000 万円を支払うことで、和解が成立した。Z 地区では、敗訴の度に訴訟活動にかかわる地元農家は減少（当初訴訟にかかわった全体の農家数は 376 人）し、筆者の聞き取りによれば、2004 年の和解をした頃には数軒しか残っていなかったという。
- 12) 2007 年 6 月 15 日筆者による E 氏への聞き取り。
- 13) 2007 年 6 月 12 日筆者による F 氏への聞き取り。
- 14) 2009 年 8 月 21 日筆者による G 氏への聞き取り。
- 15) こうした地域リーダーの存在感から、A 氏らの独裁的な判断によって「地権者の会」の意見は決まっている、という批判がしばしば見受けられる。だが、もし地権者間の緊張を拡大するかたちで、リーダー層が「地権者の会」の意見を提示したとしても、それらはけっして一般の地権者たちに受け入れられはしなかったであろう。
- 16) 2009 年 8 月 21 日筆者による G 氏への聞き取り。
- 17) ある地権者は会合のことを「腹の探り合い」の場と表現している（2009 年 8 月 21 日筆者による G 氏への聞き取り）。
- 18) 2007 年 8 月 31 日筆者による A 氏への聞き取りと 07 年 8 月 24 日筆者による F 氏への聞き取り。
- 19) 2007 年 6 月 15 日筆者による E 氏への聞き取りと 07 年 10 月 15 日筆者による I 氏（X 集落農

家)への聞き取り。

- 20) F氏は、「改変地」の自然再生にかたよった協議会の議論に対して、自分たちとは「あわない」と感じたという。そして、その理由を次のように述べている。

「改変地」を買い戻すという選択は、業者に土地を貸していた地権者にとって、さらにお金をもらえる〔ことになる〕。それじゃ、相続税を払い続けて平地林を保持してきた人があまりにかわいそうじゃない。改変された土地に対しての〔優先的な自然再生の〕行動をするというのは、平地林をずっと保持してきた人びとにとってはなんにもならない。土地を〔業者に〕貸していた人びとのほうがうまい汁を吸う。それでは、不公平ではないか。だから、残存する平地林のことをはじめに考え、そこで利益を得られるようにしないと。(2007年8月24日筆者による聞き取り)

- 21) 「地権者の会」が脱会の意思を表明した後、協議会は地権者に歩み寄りをみせる。地権者の意見にもっと耳を傾ける必要性を認識したのだ。しかし、「地権者の会」の要望に対する県の返答に納得がいかない点、また、協議会は環境団体・市民団体よりで、地権者の真意が伝わっていないことなどから、「地権者の会」は協議会の席に戻らなかった。

【文献】

- 足立重和, 1999, 「地域環境運動の意志決定と住民の総意——岐阜県 X 町の長良川河口堰建設反対派の事例から」『環境社会学研究』5: 152-65.
- 秋道智彌, 1995, 『なわばりの文化史——海・山・川の資源と民俗社会』小学館.
- , 2004, 『コモンズの人類学——文化・歴史・生態』人文書院.
- 藤村美穂, 2002, 「阿蘇の草原をめぐる人びととむら——環境問題の視点から」『年報 村落社会研究』38: 73-108.
- 井上真, 2004, 『コモンズを求めて——カリマンタンの森で考える』岩波書店.
- , 2009, 「自然資源『協治』の設計指針——ローカルからグローバルへ」室田武編『グローバル時代のローカル・コモンズ (環境ガバナンス叢書 3)』ミネルヴァ書房, 3-25.
- ・宮内泰介編, 2001, 『シリーズ環境社会学 2 コモンズの社会学——森・川・海の資源共同管理を考える』新曜社.
- 犬井正, 1988, 「埼玉県川越市福原・名畑地区の平地林利用の変容——市街化調整区域における平地林利用の事例」『経済地理学年報』34(2): 107-18.
- 三俣学・菅豊・井上真編, 2010, 『ローカル・コモンズの可能性——自治と環境の新たな関係』ミネルヴァ書房.
- 宮内泰介, 2001, 「環境自治のしくみづくり——正統性を組みなおす」『環境社会学研究』7: 56-71.
- 編, 2009, 『半栽培の環境社会学——これからの人と自然』昭和堂.
- 佐野静代, 2003, 「琵琶湖岸内湖周辺地域における伝統的環境利用システムとその崩壊」『地理学評論』76(1): 19-43.
- , 2005, 「エコトーンとしての潟湖における伝統的生業活動と『コモンズ』——近世～近代の八郎潟の生態系と生物資源の利用をめぐる」『国立歴史民俗博物館研究報告』123: 11-34.
- 柴崎文一, 2005, 「森林コモンズ論の限界——環境倫理学研究ノート」『仏教経済研究』34: 236-16.
- 鳥越皓之, 1997, 『環境社会学の理論と実践——生活環境主義の立場から』有斐閣.
- ・嘉田由紀子編, 1984, 『水と人の環境史——琵琶湖調査報告書』御茶の水書房.

- 内山節, 1989, 「はしがき」内山節編『《森林社会学》宣言——森と社会の共生を求めて』有斐閣.
- 鷺谷いづみ・鬼頭秀一編, 2007, 『自然再生のための生物多様性モニタリング』東京大学出版会.
- 山室敦嗣, 1998, 「原子力発電所建設問題における住民の意思表示——新潟県巻町を事例に」『環境社会学研究』4: 188-203.

(原稿受付 2012.9.15 掲載決定 2014.1.22)

The Logic of Limiting Property Rights to Rebuild the Order of the Community:

Landowners' Views of the Lowland Forest

HIRAI, Yusuke

*Aoyama Gakuin University, Rikkyo University, Advanced Research
Center for Human Sciences / Waseda University*

y-hirai@y.akane.waseda.jp

This study reveals the logic of the temporary limits a landowners' organization placed on its members' own property rights for the preservation of the forest and to protect their own livelihoods.

The case area is located in the suburb of a city, where development pressure is extremely high. Generally, landowners do not cooperate with nature regeneration projects and nature conservation activities in such areas. However, the landowners' organization in the case area agreed to limit its members' own property rights, and conditionally agreed to such a project.

The landowners' organization agreed to limit property rights based on the logic of reestablishing social order in the local community. In the case area, dioxin contamination in the '90s created economic and psychological gaps between landowners who leased or sold their properties to industrial waste disposal companies, who were responsible for the dioxin problems, and those who did not. As a group, the landowners' organization decided to conditionally agree to limit its members' property rights, because the proposed project potentially reduced the gaps among them.

As the analysis of this case demonstrates, the local community's "rebuilding of order" is rooted in a motivation to reduce gaps between members of the landowners. The landowners attempted to personally restrict their own property rights for the sake of the protection of their own livelihoods and the forest in the area.

Key words: conservation of lowland forest, natural restoration project, rebuilding order in a local community

(Received Sep. 15, 2012 / Accepted Jun. 22, 2014)