

特集

シンポジウム

コモンズの持続可能な利用・ 管理を可能にする制度・政策の方向性

森 晶 寿（京都大学）

1 タイでの共同利用資源をめぐる問題

タイでは、1980年代以降、特に1990年代には、コモンズをめぐる問題が頻発するようになりました。具体的な事例としては、

- ・ 生態的に脆弱な山地の環境悪化
- ・ 水資源をめぐる上流の少数山岳民族と下流のタイ人農民の対立
- ・ 伝統的漁業と大型トロール船漁業の間の対立
- ・ マングローブ林の破壊
- ・ 灌漑ダムの建設をめぐる農民の反対

が挙げられます。「生態的に脆弱な山地の環境悪化」は、直接的には山地に住む少数山岳民族が伝統的な焼き畑農業の循環サイクルを短縮し、あるいは土地集約的で化学肥料を集約的に使用する野菜や果樹の生産へと生業を転換したことが原因とされています。しかしその背後には、森林局が政策的に環境保護区や産業植林用の用地の確保のため山地を囲い込んで少数山岳民族を追い出してきたという事情があります。この結果、これまで伝統的に移動耕作を行ってきた土地が少なくなり、集約型の農業に転換せざるを得なくなりました。そしてそれが、水資源利用の拡大や水質悪化を起こして下流域での農業の外延的拡大、特に輸出用の換金作物や果樹の生産の拡大を阻害するようになりました。このために、「水資源をめぐる上流の少数山岳民族と下流のタイ人農民の対立」が起こっています。

沿岸域では、大型トロール船が沿岸域の漁民が伝統的に依存してきた漁業資源を再生不

可能なほどにまで取ってしまったことで、激しい対立が起こっています（Ruohomaki, 1999）。また「マングローブ林の破壊」は、エビ養殖池の拡大によって加速化し、多種多様な生物が育つ宝庫としての機能や洪水防止の機能が失われて、沿岸域の人々の暮らしを悪化させています。

最後の「灌漑ダムの建設をめぐる農民の反対」は、政府は効率的な水配分と農業生産の拡大を目的として灌漑ダムを新設する際によく起こっています。それはその際に、往々にしてコミュニティが築いてきた伝統的な取水施設は取り壊されてしまいます。この際に、農民が伝統的な権原（entitlement）として保有してきた水利権をも政府に奪い取られてしまいます。この結果、農民は農業生産を行う上で必要なときに必要最小限の水すら確保できなくなってしまいます。しかもアジア経済危機以降は、アジア開発銀行の勧告もあって、新設された灌漑施設からの取水に対して利用料を支払わなければならないとされるようになりました。そこで農民は政府の灌漑事業そのものに反対をしています。

これらの事例に共通しているのは、土地、水、漁業資源といった資源の利用をめぐる、それまで伝統的に利用の権利を有してきたコミュニティと、それまで外部にいた人々（農民、企業、政府）とが争っているという構図です。このように理解すると、「コモンズの悲劇」は、コモンズを伝統的に利用してきた人々やコミュニティの管理のまずさが引き起こした問題というよりは、むしろコモンズという資源をめぐる争い（conflict over resources）として捉えるべきということになります。

2 途上国の貧困層にとってのコモンズ

途上国のコモンズの破壊の原因として、これまでの多くの研究では、「貧困と環境破壊の悪循環」が提示されてきました。つまり、人口成長は貧困層を増やすが、貧困層は近視眼的なため、持続的な自然環境利用を可能にする投資を行うことなく、環境資源を過剰利用しがちである。このため、貧困は環境破壊をもたらす。そして環境破壊は、自然資源に依存して暮らしている貧困層の生計をますます悪化させるが、貧困層は自然資源に依存する以外の代替的な生計手段を持たない。そこでさらに生態的に脆弱な地域への移住をせざるをえなくなる。しかしそうした地域では居住や生業に適さないことが多く、自然環境の悪化も早い。この結果、環境破壊はますます促進される。

問題の構図をこのように認識すると、解決方法としては、人口成長を直接抑制することを目的とした家族計画の推進と、貧困から脱却させるための経済成長の促進ということになります。そこで、民間部門に資本蓄積が少なく、起業家が少ない途上国では、政府主導の経済開発政策が正当化されることになります。多くの途上国では、実際に、政府主導の工業化政策やそれを推進するための経済インフラに整備されてきました。

しかし、このような問題の立て方、即ち「貧困層は近視眼的なため、適切な投資を行うことなく環境資源を過剰利用しがち」というのが本当に正しいのかをめぐって、現在論争が起こっています。例えば、世界銀行は、「貧困削減戦略ペーパー」を作成する際に行った調査の中で、貧困層は経済的機会、能力 (capability)、及び生計の保障 (security) の3つの動機から、環境資源を保全し持続的に利用する十分な誘因を持っていることを指摘しています (World Bank, 2004)。この理由として、次の3点を挙げています。まず、貧困層ほど環境資源への依存度が高いので、その質とアクセスの可能性が、貧困層の持続的な生計能力に決定的な役割を果たします。

次に、安全な水供給や公衆衛生へのアクセスの十分さが、貧困層の健康に直接的な影響を及ぼします。最後に、環境資源への依存度が高く、代替的な稼得手段を持たず、限界地に居住している貧困層ほど、環境悪化や自然災害に対して脆弱で悪影響を受けやすいです。

このような「新たな視点」に立って問題を見てみますと、「貧困と環境破壊の悪循環」や「コモンズの悲劇」の背後には、外生的な要因が存在します。外生的な要因としては、まず市場経済の浸透や生産性の高い技術の導入が挙げられます。電動のこぎり、電動トロール船、地理情報システム (GPS) を搭載した漁船が導入され、しかも採取した木材や漁業資源が市場で高い値段で売られるようになると、伝統的なコミュニティの中の人々でも、コモンズ利用からより大きな利益が得られる人々からコモンズをより多く利用し始めるでしょう。

また道路や鉄道などの運輸インフラの整備も重要な外生的要因です。タイでは地域間の所得格差を減少させるために、地方での工業化やアグロインダストリーを政策的に推進してきましたが、道路建設はその政策を進める上での重要な手段でした。道路が建設されたことで、一面では農村から都市への人やモノの流れは増え、農業所得は増大しました。しかし同時に、都市から農村へ、農村から農村への人とモノの流れも増えました。この結果、多くの人々や企業が農村のコモンズに容易にアクセスすることができるようになりました。そして多くの場合、コモンズには法的な所有権が設定されていなかったことから、コミュニティが伝統的に保有してきた権原を無視してコモンズを「不法」に占拠し、あるいは安い価格で買収してきました。そしてその行為を政府に認めさせることで、法的にも正当な行為となり、合法的に環境資源を独占的に利用できるようになりました。その上で輸出用の木材伐採、産業植林、商品作物の集約的生産を行ってきました。この結果、環境資源の過剰利用が進んできました。

こうした動きに拍車をかけたのが、累積債務問題でした。累積債務問題に直面した途上

国では、問題を解決するために、一方で財政赤字の削減を迫られ、他方で為替レートの切り下げと輸出拡大による経常収支赤字の削減が求められました。そこで財政赤字の削減のために、財政支出、特に貧困層への食料補助や教育・医療支出、そして環境保全のための支出は軒並み削減されました。また輸出拡大のために、鉱物資源の採掘や輸出用の換金作物の生産が奨励されました。タイでエビ養殖池の拡大とそれによるマングローブ林の破壊が深刻になったのは、まさに累積債務問題の解決のためにアグロインダストリーを推進した時期だったのです。

さらに、環境保全のための国際的な動きも、「コモンズの悲劇」をもたらしてきた重要な外生的要因でした。気候変動問題や生物多様性の危機が先進国で関心を集めるようになると、途上国の熱帯雨林の保護が国際的に叫ばれるようになりました。そこで、途上国にも熱帯雨林保護の圧力が、国際環境条約や国際環境援助などを通じてかけられるようになりました。こうした動きに対応すべく、途上国の政府は、環境保護地域や自然保護区を設定してきました。しかしこの政策は、結果的には森林や山野で暮らしてきた人々を追い出すことになってしまいました。つまり、先ほどの間宮先生の話の中にありました、「仕切ることによる人間と自然の両方の衰退」が起きてしまったのです。

議論をまとめましょう。従来途上国でのコモンズの破壊の1つの重要な原因として、「貧困と環境破壊の悪循環」が挙げられてきました。しかし、貧困層は、環境を持続的に利用・管理する誘因を十分に持っています。本当の原因は、むしろ貧困層の生計とコモンズとを切り離そうとする様々な外生的な要因、特に制度や政策にあります。生計とコモンズとが切り離されると、資源が稀少となり、稀少となった資源の利用と配分をめぐる争いが起こり、社会的不安や摩擦が高まってしまいます。そうすると、貧困層の持続的な生計を保障する安定的な制度・政策環境は阻害されてしまいます。この結果、貧困層は、往々にして限られた条件不利地への移住を余

儀なくされます。このような状況に直面すると、貧困層は、困り込まれる前に資源を利用し尽くそうとするでしょう。また移住後も、環境悪化を食い止める意思と能力を失い、共同利用資源への依存度を高めるので、資源を食いつぶさざるを得なくなってしまいます。この意味で、貧困層が近視眼的というのは、もともと近視眼的なのではなく、制度と政策の結果として近視眼的になってしまったという面が強いのです。

3 日本のコモンズをめぐる状況

では、日本のコモンズをめぐる状況はどのようになっているのでしょうか。日本のコモンズをめぐる事例としては、

- ・ 入会紛争
- ・ 海の利用をめぐる漁業者とレジャーボート、ダイビング業者の対立
- ・ 「公有水面」をめぐる対立
- ・ 中山間地での耕作放棄地の増加
- ・ 山野の水涵養機能の低下、自然災害の頻発

などが挙げられます。先ほどの三俣先生のお話にありました通り、入会権はもともと江戸時代のコミュニティが持っていた権利でしたが、明治時代以降、開発を進める側から再三にわたって攻撃され、潰されようとしてきました。代表的なのが、明治初期の「山林原野官民所有区別処分」でした。ここでは、入会集団には法人格がないということで入会集団の名義での登録が認められませんでした。そこで、さしあたりの措置として村の代表者の名義で地券の交付を受けたのですが、それが時代を経ると個人所有と理解されるようになり、地券の交付を受けた代表者の同意のみで売買ができるようになってしまいました。また土地の所有者として名乗り出たら使用を確認した上で所有権を確定するという手続きを取ったのですが、所有権の確定は地租の納入と引き替えであったために、土地所有者として名乗りを上げることは嫌がられていまし

た。そこで名乗りのなかった土地は国有林に編入されていったのです。これに対して農民が全国各地で立ち上がったのが、入会紛争でした(熊本, 2000)。

港湾や河川などの公有水面をめぐる対立は、現在も政府と漁業権者等の間で続いています。「公有水面埋立法」では、政府が公共事業でダムや港湾の開発を進める際に、埋立免許交付前に漁業権者などから埋立てに対する同意を得ることと、着工前に漁業権者などに対して補償が支払われることが規定されています。しかし実際には、この法律の「漁業権者」は漁協と狭く解釈されて、真の権利者である関係漁民が無視されており、しかも漁業権以外の財産権が無視されています。つまり、政府が公共事業を進めやすく、かつ補償支払いを少なくできるように、漁業権は狭く解釈されてきました(熊本, 2000)。このことが公有水面をめぐる対立を深刻化させてきた1つの原因でした。

このように、最初の3つの問題は、途上国と同じ、コモンズという資源をめぐる対立の問題として捉えることができます。

しかし、4つめと5つめの事例、つまり中山間地での耕作放棄地の増加や山野の水涵養機能の低下という問題は、コモンズが資源としての価値を失ってしまい、従って人々が利用の誘因を失いつつあるという点が、これまでの問題と性格が異なっています。この問題の直接的な原因は、林業の国際競争力の低下にあります。このことによって、林家が次第の廃業に追い込まれて山を離れ、また林業従事者が高齢化し兼業化せざるを得なくなってきました。そして自然への働きかけが次第に価値を失った結果、山林が放置され、間伐や里山での非木材産物の採取などの手入れも行われなくなっています。自然災害の頻発や夏期の水不足も、その結果起こされたものかもしれません。

議論をまとめますと、日本のコモンズをめぐる論点は、コモンズという資源の競合をめぐる紛争も依然として重要ではあるものの、次第に資源価値は小さいけど環境保全などの非資源価値の高い「資源」の管理問題の重要

性が増してきていると言えます。言い換えれば、資源の過大需要による過剰消費の問題と同時に、公共財の過小供給の問題にも直面し始めたということになります。

4 コモンズの利用と保全のあり方

これまでは、コモンズをめぐる問題と、問題の発生メカニズムについてみてきました。それでは、問題を克服するために必要とされるコモンズの利用と管理のあり方とは、一体どのようなものなのでしょうか。

この点を考える出発点として、ハーディンの議論を確認しておきたいと思います。ハーディンは、所有権の設定、特に公的管理とコモンズの使用制限に軸を置いた政策こそが「コモンズの悲劇」を克服する方策であると主張しました。そこでハーディンの主張に沿った政策としての森林保護区、自然保護区や野生生物保護区の設立が、世界各地で実施されました。しかし、保護区の設立と拡大は、先にも述べましたように、設定した保護区内の農民を追い出すための根拠として活用されてきました。そして結果的に、人間の生計とコモンズの利用を切り離してきました。

では、人間の生計とコモンズの利用を一致させる方策が存在するのでしょうか。この点を確認するために、コモンズの便益と費用の帰着に着目してみたいと思います。

この表は、縦軸に便益の種類を、上から順番により直接的なものからより間接的なものへと並べています。また横軸に便益が及ぶスケールを、左から順に狭い地域から広い地域へと並べています。ただし、重要性の度合いについては、あくまでも定性的かつ概念的なものと理解してください。

この表から分かりますのは、ローカルなスケールでは、直接的な消費とかレクリエーション・観光から得られる便益が比較的大きく、その反面、グローバルなスケールでは、生態系維持、生物多様性、景観や文化などの非消費的価値、教育・研究から得られる便益が大きいことです。つまり、同じコモンズという資源から得られる便益の

表 森林保護区がもたらしうるスケール別の便益

便益の種類	ローカル	国・地域	グローバル
直接消費型(食糧, 木材)	0-3	0-2	0-1
レクリエーション・観光	0-3	0-3	0-1
水源保全	0-2	0-3	0-1
生物多様性	0-2	1-2	0-3
非消費的価値(景観・文化)	0-2	0-1	1-3
生態系維持	1-2	1-2	2-3
教育・研究	0-2	0-1	2-3
上記項目の将来価値	0-3	0-3	0-3

註：0＝重要ではない，1＝やや重要である，2＝重要である，3＝非常に重要である
出所：佐藤（2002），168頁。

大きさは，ローカル，国・地域，グローバルで異なっています。

他方で，実際にその資源の利用や管理・保全のための費用は，多くの場合，地元の住民・農民・漁民が支払っています。ごくまれに，国全体，あるいは地球規模での関心が集まった場合には，中央政府からの補助金や国際協力などの外部資金が得られるかもしれませんが，いずれにせよ，大きな割合は，コモنزの近くに住み，何らかの形でコモنزを利用している地元の人々が負担しています。

ですから，地元の人々は，彼らにとってコモنزの利用から得られる便益がその管理や保全に対して彼らが支払わなければならない費用よりも大きな場合には，コモنزの維持管理のための費用を支払い，適切な投資を行う誘因を持つでしょう。これゆえに，コモنزがオープンアクセス化し，外部者と利用をめぐる競争が激しくなる以前は，便益を確保し続けるために地元のコミュニティの内部で利用に関する厳しい規用を設定するなどして，コモنزの持続的な利用のための努力をしてきたと言えるでしょう。

しかし現在の日本のいくつかの事例に見られますように，地元の人々がコモنزから得られる便益が小さくなってしまった状況では，たとえ国・地域スケールやグローバルなスケールでの便益が大きいたとしても，地元の人々は保全を行う誘因を持たないでしょう。このことは，たとえ気候変動防止や生物多様

性の確保といった国・地域スケールやグローバルなスケールでの便益を確保する目的で政府や国際的な資金援助がなされた場合でも，それが地元住民の生計と直接結びつき，地元住民にコモنزとのかかわりを強化する誘因を与えるものでなければ，地元住民の本当の意味での協力は得られません。他方で，便益の小ささから，外部の主体が占有してすべての費用を負担する誘因を持つわけでもありません。従ってコモنزを持続的な維持管理はなされないことを示唆します。

5 コモنزの持続的な利用・管理のための制度・政策

そこで，コモنزの持続的な利用や管理のための制度や政策を構想する際には，地元住民がコモنزの利用から得られるローカルな便益を十分に享受できるようにして，生計を維持し，人間らしく生きることが出来る条件（法制度）を構築することを基本とすべきであると考えられます。それが困難な場合，水源保全や生態系維持などの副次的便益の受益者が，地域住民の生計を支援することに合意し，制度を構築することが重要なのではないのでしょうか。

ただし，異なる性格の問題には異なった制度や政策を構想することが必要になるでしょう。具体的には，コモنزが資源として認識され，その利用をめぐる競争が起こっている

という問題への対応と、コモンズが少なくともローカルには資源としては認識されず、コモンズの維持管理や投資が過小にしか供給されていないという問題への対応は、当然異なっていくべきということになります。

まずコモンズの利用をめぐる競合が起こっている地域では、より政治経済的に弱い立場にある人たちの権利を保障する制度や政策を構想することが重要なのではないかと思います。それは例えば、政府が囲い込み政策を廃止することであり、またコミュニティのエンパワメント（empowerment）を図ること、つまり住民やコミュニティが問題の所在と自らが伝統的に行ってきた利用に関する知見を適格に認識し、問題を共有する他の地域の住民・NGOとネットワークを構築し、自分たちの持つ資源利用権（必ずしも所有権ではないことに留意する必要あり）を政府・企業にその権利を認めさせるということが考えられます（UNDP, 2003）。

こうした構想は、必ずしも非現実的であるわけではありません。フィリピンでは「コミュニティを基盤とする森林管理協定」の下でコミュニティが森林利用権を保有して管理する方法が各地で普及し始めています（関・永野, 2000）。またタイでは、森に住む人々を支援するコミュニティ森林法案をNGOが中心となって作成し、国会に提出して議論が行われています（森, 2003）。もっともフィリピンの場合、森林の所有権は国家に属するとの法規定の下で進められましたので、コミュニティが獲得できたのは利用権だけで、所有権は依然として国家が保有しています。ですので、政府が自ら利用すべく所有権を行使した場合には、コミュニティが獲得した利用権は容易に剥奪されてしまいます。この点が今後の課題となっています。

他方、ローカルなスケールでコモンズから得られる便益が小さい地域では、地域住民が農林水産業で生計を維持できる経済的・制度的条件を確立することが課題となります。これは市場に任せておけば確立されるという性格のものではありません。そこで、例えば森林認証やこだわり農産物といった、地元の農

民・漁民が生業として収穫したものに対して環境や安全などの付加価値を創出し、普及させる方策を整備することが考えられます。

この方策が難しい場合には、次善策として、コモンズの保全から国家・地域スケール、あるいはグローバルなスケールで得られる副次的便益を根拠に、コモンズの保全を含めた地元農民・漁民の生業を外部から支える制度の構築が考えられます。例えば、水源保全税、あるいは広い意味では生態補償資金メカニズムというのが、これに相当するのかもしれませんが。しかしこの措置は、広義での受益者からコモンズの保全を担う農民への所得移転を伴うものでありますので、両者の間での合意形成が不可欠になります。しかも、両者の関心は常に一致するものとは限りません。森林の水涵養機能からの受益者にとっては、水涵養機能を高める種の植林が最も望ましい選択となるのに対し、コモンズの保全を担う農民にとっては、生業からの利益を最大にできる種の植林や管理が最も望ましい選択となります。

中国では、政府が主導して洪水防止を目的とした退耕還林事業が実施されています。ここでは資金補償が取り入れられていて、自分の耕地を潰して植林を行った農民には、政府が8年間の所得保障を行う措置を導入しています。しかし植種は農民が希望するものを選択できるわけではなく、また農民は植林・間伐から得られた生産物を自由に市場で売却することもできません。そこで農民は、所得補償が8年間しかないことを見越して、補償が得られなくなった後に植林した樹木を除去して農業を復活させる準備を行っていることが観察されています（向・関, 2003）。

つまり、たとえ国・地域やグローバルなスケールでの受益者から所得移転についての合意が得られたとしても、地元の農民が生業としてコモンズにかかわり、そこから相応の利益を上げられなければ、中国の退耕還林事業で見られたような「金の切れ目が縁の切れ目」という事態が頻発することになるでしょう。

そこでもう一步進めた制度や政策の構想とは何か、が明らかにされる必要があります。

この点は今後の課題としたいと考えています。

参考文献

熊本一規, 『公共事業はどこが間違っているのか? コモンズ行動学入門』, まな出版企画, 2000年.

向 虎・関 良基, 「中国の退耕還林と貧困地域住民」, 依光良三 (編), 『破壊から再生へ アジアの森へ』, 日本経済評論社, 2003年.

佐藤 仁, 『稀少資源のポリティクス: タイ農村に見る開発と環境のはざま』, 東京大学出版会, 2002年.

関 良基・永野善子, 「国家と環境」, 永野善子・葉山アツ子・関良基, 『フィリピンの環境とコミュニティ: 砂糖生産と伐採の現場から』, 明石書店, 2000年.

森 晶寿, 「タイ」, 日本環境会議「アジア環境白書」編集委員会 (編) 『アジア環境白書 2003/04』, 東洋経済新報社, 2003年, pp.275-280.

Ruohomaki, Olli-Pekka, 1999. Fishermen No More? Livelihood and Environment in Southern Thai Maritime Villages. Bangkok: White Lotus.

UNDP, 2003. Thailand Human Development Report 2003.

World Bank, 2004. Poverty Reduction Strategy Paper Sourcebook.