

(要約)

ローカルコモンズと地方自治

竹内忍一

はじめに

本稿全体を貫く問題意識として規範的なりサーチクエスチョンを設定するならば「コミュニティの共有財産として公平をもたらすはずのローカルコモンズが、なぜ不公平をもたらすことになったのか」というものを立てたい。公平なはずのローカルコモンズが不公平をもたらしているとはどう言う意味か、その考察を進める中で、研究対象となるローカルコモンズ政策の制度変遷に沿ったリサーチクエスチョンを設定するならば、第1は「ローカルコモンズ政策ではなぜ多様な管理形態を生み出すことになり、それが硬直化したのか」ということになり、関連して第2は「その中で、どの管理形態をどのような理由で選択することになるのか」ということになる。これら2つの問いを分析的なりサーチクエスチョンとして、規範的な問いとは次元が異なるものと位置付けたい。本稿における議論の核心は、この多様な管理形態を生み出すメカニズムに迫ること、選択誘因を特定すること、この2つである。

I. ローカルコモンズ研究の基盤

第1節 本稿の意義

ローカルコモンズとは、生活圏を一にする者同士が共同して管理・使用・収益する資源や共有物を指し、資源であれば採取の時期や量に定めがあったり、共有物であれば明示的または非明示的にルール等が定められたりする仕組みを言う。

このローカルコモンズは地方自治進展の流れの中で、入会地・部落有財産・旧財産区財産・新財産区財産という4つの管理形態に分かれることになる。微細な論点とも言えるローカルコモンズへの社会的な理解を促し、そのことで行政学研究の光が射すような新たな道筋をつけることができれば、分析対象として比重がかかるようになるものと考えている。地方自治全体への理解を促す一助になると考え、これらの分析を通じて「ローカルコモンズ政策における自治と公平」に答えること、ここに本稿の意義を求めたい。

第2節 仮説と構成

1. 制度形成の議論

4つの管理形態が併設した制度形成の過程について「行政経営の効率化が制度併設をもたらし、結果として制度の硬直化を生起させた」というものを1つ目のリサーチクエスチョンの仮説に据えて検証を進めたい。

2. 制度選択の議論

「どのような理由で併設された4つの制度の中から1つを選択するのか」、この制度選択のメカニズムを探るために「自治体関与の程度」を仮説に据えたいと考える。ローカルコモンズの具体的な種別を見たうえで、権利者集団と自治体との関係における行政事務の関与の程度を測定することで制度選択の要因を特定できると考える。

3. 本稿の構成

I章においては、ローカルコモンズ研究の基盤と位置付け、本稿の意義、仮説と構成、分析対象であるローカルコモンズについて説明する。II章では、地方自治進展の文脈に沿ってローカルコモンズについて歴史的な整理を加える。III章では、分析枠組みを示し、制度形成の議論・制度選択の議論についてメカニズムの解明を試みる。IV章の事例研究では、本稿における4つの類型の具体的な事例、変化の過程、全国悉皆調査の先行研究を紹介し、筆者が本稿執筆に際して今回取り組んだ全国最多事例である大阪府内悉皆調査を示してローカルコモンズの特徴を描き出し、本稿における主張の裏付けとしたい。V章ではローカルコモンズの展望について考察することで、まとめとする。

第3節 分析対象

明治期以前からの遺制であるローカルコモンズについて、地方自治進展の文脈に沿って歴史的な整理を加えながら、行政学がこれまで蓄積してきた理論モデルを応用し、地方自治研究の分析視角を用いることで、地方自治の中にあるローカルコモンズの位置付けについて、変化をもたらした要因の説明を試みる。

II. 地方自治進展とローカルコモンズ

第1節 地方自治制度の草創期

1. 連繫と対抗

明治政府の二面性とは、画期的性格と妥協的性格である。中央集権化の方向を地方制度の末端までおよぼし、明治政府の統治策を貫くために地方団体を最末端まで行政機関化した。しかしこのような急激な改革はさまざまな反動を生んでいただけでなく、その施行に際して実際には、旧来の町村組織の存続を事実上黙認し、その指導層をそのまま統制するにすぎなかったのである。こうした形式上・制度上の画期的性格と、内容上・運営上の妥協的性格という二面性を捉えている。そのことは、村落共同体を社会的基盤として維持しながら、その上部に「近代的」中央集権国家を急速に樹立することを必然とされた明治政府の基本的性格に基づいていた。国家と豪農層との「連繫と対抗」が中心舞台に展開されてゆく。

2. 地方財政との関連

明治元年から明治 22 年市制町村制までの干渉・無干渉分類から，明治初期の不安定な国内情勢，脆弱な国家財政，同様に脆弱な地方財政という社会的背景の中で近代国家建設を目指しつつも，住民からの抵抗に遭い，一定程度，住民の暮らしに配慮せざるを得なかったことが窺える．明治初期の段階において，近代国家建設を目指す中で地方自治制度の安定的な確立は重要な基盤整備であったにも関わらず，それまで地方が培ってきた自主的・自治的な性質によって制度設計における政府の方針がブレる．同様に，国・地方，共に脆弱な財政基盤であった当初の段階から財政涵養の方策として土地の官有化，公有化という収奪が企図されながらも，民衆の抵抗に遭い譲歩と妥協が繰り返されることになる．

第 2 節 ローカルコモンズの 4 つの管理形態

1. 制度併設の過程

【図 1 制度併設の過程】

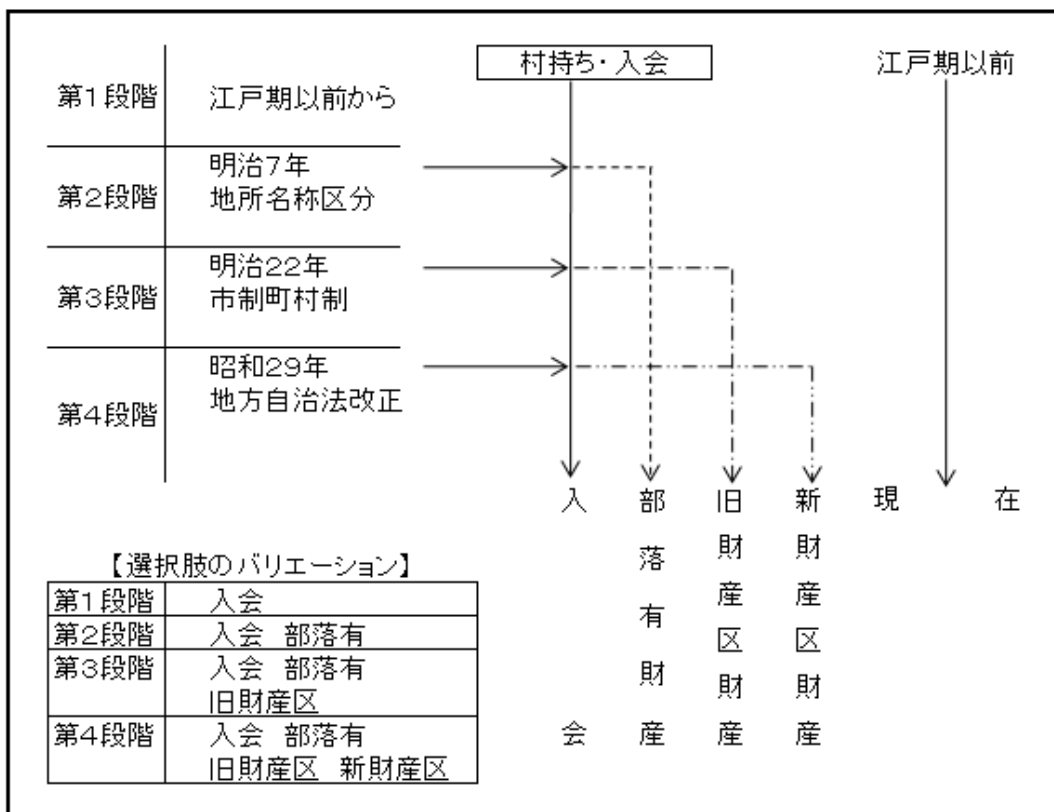


図 1 左側の第 1 段階から第 4 段階について，村持ち・入会から始まる第 1 段階，明治 7 年地所名称区分から第 2 段階に入り，その時点での管理形態の選択肢は入会・部落有財産になる．明治 22 年市制町村制から始まる第 3 段階では管理形態の選択肢は入会・部落有財産・旧財産区財産となり，昭和 29 年地方自治法改正から始まる第 4 段階以降においては管

理形態の選択肢は入会・部落有財産・旧財産区財産・新財産区財産となる、という制度併設の過程を示している。

2. 区分の先行研究

先行研究を概括。山下による所有地盤の名義による分類では管理形態を6つのカテゴリーとして財産区、生産森林組合、認可地縁団体、社団法人（、財団法人）、株式会社、入会集団に分けている。泉 et al.の先行研究では、現在の財産区は部落を単位とし、入会財産としての実質を残す旧財産区（実質入会・形式旧財産区）、旧町村を単位とするが部落の入会慣行の存続している条件付財産区（実質入会・形式新財産区）、さらに無条件統一地を引き継ぐ、もしくは、財産区設置後の入会解体により、旧町村の実質的支配がおよんでいる純粹財産区と、三つのタイプの財産区が設置されるに至ったと分類するものがある。浦久保・井上の先行研究では（A）閉じたコモنز（伝統的コモنز）と（B）開いたコモنز（新しいコモنز）に二分する指摘もある。

3. 歴史的整理 — 4つの段階 —

第一段階は明治期以前から続く入会地、第二段階は明治7年の地所名称区分による部落有財産、第三段階は明治22年の市制町村制からの旧財産区財産、第四段階は戦後、昭和の地方自治法改正による新財産区財産。これら4つの段階毎に制度変遷について詳述している。

III. 分析枠組み — メカニズムの解明 —

第1節で制度形成の議論を考察し、ここでは制度が併設されるに至る変化をもたらしたメカニズムを説明する。第2節では制度選択の議論を考察し、ここでは併設された制度の中からどのような選択誘因により1つを選択することになるのか、その変化をもたらしたメカニズムを説明する。第3節では経路依存という分析視角を用い、まずは制度の硬直化を説明したい。次ぎに制度形成の議論と関連して、制度併設となったそもそもの要因となるロックインを特定しながら、枝分かれした4つの制度に「正のフィードバック」が働くメカニズムを説明する。それら3つの問題を整理したうえで、第4節において対抗仮説を検証し、第5節小括で本稿におけるローカルコモنزについての2つの分析的なリサーチクエスチョンを、換言すれば制度形成の議論と制度選択の議論についてまとめる。

第1節 制度形成の議論

1. 政府の二面性という指摘

制度形成の議論に関する政府の二面性について3つの指摘をする。第1の指摘は、画期的ながらも妥協的というもの。第2の指摘は中央地方間関係における連繫と対抗という指摘。第3の指摘は、射程を長期間にとった場合にローカルコモنزに対する政策選好が正反対にブレること。これら二面性についての3つの指摘は、政府が地方に対する土地政策を貫徹できなかったことの裏付けとなる。

2. 政策指向のブレ

明治期以降の地方制度は、行政経営の効率化を目指す制度設計として進展の途を辿り、大局的な流れは地方自治の進展という一定の方向に向かってきた。しかしローカルコモンズについては、入会林野の解体と近代的林野所有制度の構築を目指すという一貫性がありながら、その政策実施にはブレがある。この節では室田・三俣の整理に沿って政策指向の変遷を時系列で概括しながら、三井の整理に沿って東大学派の理論的な体系も概括して、政策実施と理論的体系の流れを重ね合わせてみたい。(a) 官有地を目指す政策、(b) 官有地編入に対する譲歩と調整、(c) 公有地を目指す政策、(d) 公有化を目指す政策、(e) 部落有林野統一政策における妥協、(f) 民有化を目指す政策、(g) 東大学派による理論的体系 100 年の流れ、これらについて順次説明を加える。

3. 二重のプリンシパル問題

近代国家建設を目指し、そのための国内統治機構の基盤整備のために地方自治制度の拡充、発展を企図した明治政府にはローカルコモンズへの配慮という考え方は見られない。地方の枝葉末節まで行政機関とする統治機構の構築、財政基盤が脆弱な地方財政の涵養などの目的を達成するために地方自治の進展を目指し、そのためにこれまでの地方の実情とは合わない制度を導入しようとしたので各地で農民を中心に反乱が起こることになった。その反乱を抑制するために譲歩がなされ、政府方針が正反対にブレることにもつながり、そのブレのために二重のプリンシパル問題が惹起するのである。

4. 合併の歴史と行政経営の効率化

本稿は合併に関する研究ではないが、ローカルコモンズ政策の変遷と合併問題とは表裏一体であり、このことを切り離して議論することは難しいと考えている。地方自治の進展において行政経営の効率化を考慮して自治体の規模が見直されてきた。この行政経営の効率化は地方自治進展の文脈であることは確認できたが、元よりローカルコモンズを念頭に置いた制度設計ではない。

第2節 制度選択の議論

1. 事実確認という観察可能な概念

制度選択の議論では、自治体関与の程度仮説を据え、地域の共有資源に対する自治体事務の取り扱いの程度から関係性を測定しようと試みる。しかし、自治体関与の程度と言っても具体的ではないため、それを操作化した概念として事実確認を用いる。

2. ローカルコモンズの成分分類

ローカルコモンズを構成する成分分類として示すと、第1にローカルコモンズを取り巻く権利者集団の凝集性の高低、第2にローカルコモンズの財産的価値の高低、第3に社会経済の変化など外部要因からの影響の受けやすさ(受けにくさ)が挙げられる。

3. 成分分類ツリーから見える方向性

表 13 について、外部要因を受け易い場合と受け難い場合の 2 通り、考察をしている。社会経済の変化を含む外部要因から受ける影響として財産的価値の上下があった場合、A 2 制度転置または B 2 制度廃棄に集約されていく。社会経済の変化を含む外部要因から受ける影響が無い場合、または無視できる場合、入会集団はその独自のルールに基づいて排他的に共有資源を支配し続けると考えられるため、旧慣に従い維持 A 1 となり、制度として共有資源の管理形態における選択肢が広がれば、そこから 1 つを選択しながらでも維持しようとするため制度併設 B 1 となると考えられる。

第 3 節 経路依存に関する考察

1. 制度の硬直化

ローカルコモンズ制度における硬直化とは制度形成の過程において、地方自治制度の確立ならびに土地の官民有区分の明確化を企図した政策実施と旧慣習に支えられた共有資源の利活用（暮らしの実態）とがぶつかり合い、政府の画期的ながらも妥協的な面、中央地方間関係における連繋と対抗、ローカルコモンズ政策における政策指向のブレも加味し、二重のプリンシパル問題において政策実施を貫徹できなかったアクターとしての地方によってローカルコモンズ制度が 4 つに枝分かれしている制度形成の過程の中で、結果として制度併設された 4 つの管理形態のまま固まってしまう動かし難いものとなっている状態を指している。

2. 正のフィードバックとロックイン

経路依存に関する考察では「正のフィードバック」ならびにロックインについて述べている。制度併設に至るそもそもの要因が民法の規定であり、それがロックインである。地所名称区分、市制町村制、地方自治法という政策が実施されることで、ローカルコモンズ政策は枝分かれして併設することを繰り返してきた。加えて、現状の制度を廃して新たな制度としてスタートさせることも事実上、不可能と言えるような「正のフィードバック」（自己強化）が働き、硬直化がもたらされた。

第 4 節 対抗仮説の検討

1. 制度論による対抗仮説の検討

「ローカルコモンズ政策において、多様な管理形態を生み出すことになったのは、制度によるものなのか」と仮説を立て、その仮説が十分に説明できるのかを検証する。入会権者の行動は必ずしも合理的選択制度論で想定されているような自己利益の極大化を目指すようなものばかりではない。えに、時の政府の決定においても合理的選択制度論で規定する、「常に選好は首尾一貫している」という点で入会権者と妥協を繰り返してきた事実を踏まえれば、合理的選択制度論だけでは説明しきれない。

2. 拒否権プレイヤーによる対抗仮説の検討

「ローカルコモンズ政策において、多様な管理形態を生み出すことになったのは、対抗する住民が拒否権プレイヤーとして行為したことによるものなのか」と仮説を立て、その仮説が十分に説明できるのかについて検証する。①異なる政治体ではない、②政策的位置を測定できない、③制度的拒否権プレイヤーという憲法で定める要件には当てはまらない、これらの理由により拒否権プレイヤーの分析視角は用いない。

3. 「政府決定仮説」による対抗仮説の検討（制度形成の議論）

「政府決定」仮説というものを対抗仮説として検討する。管理形態が4つに枝分かれした理由を政府の決定によるものと仮定し、説明を加えるものである。明治政府において近代国家建設を目指し地方制度の設計を試行錯誤したが、住民の抵抗に遭い、妥協や譲歩を繰り返す中で政府の方針が後退りし、政策指向が変更され、結果として制度が併設されたという考え方である。近代国家建設と住民の抵抗に「連繋と対抗」の説明をすることで初めて抵抗が起こった理由付けができるようになると考えられ、その結果、妥協がもたらされるのだがその時に地方の行動は二重のプリンシパル問題に陥り、そこでエージェンシー Slack が惹起したが故に選択にバリエーションが生じた。この点について、対抗仮説では捨象してはいけないところを捨象しているので問題があると反証しておきたい。

4. 「権利者集団の選択仮説」による対抗仮説の検討（制度選択の議論）

結局は権利者集団の選択によるものではないかとの指摘を踏まえて、「権利者集団の選択」仮説を対抗仮説に据えて検討する。まず、この考え方であれば、政策実施からの影響が制御できないと指摘したい。4つのメニューが既に並立して存在しており、その中からどれか1つを選択する場合で、その選択が権利者集団の意思にのみ拘束される場合にのみ有効であり、時系列変化である地方自治の進展および政策実施からの影響が加味されていないという論理矛盾を克服できない。

次に、このローカルコモンズにおける管理形態の選択は、当初のほとんどが権利者集団において能動的に選択したものではなく、必要に迫られて受動的に選択したものであると指摘できる。能動的な選択であれば、ローカルコモンズの管理形態を変えずにそのまま維持できないかと考える、所謂、不作為が選択されることも考えなければならない。受動的選択では、単に維持管理してきたローカルコモンズだけを見ては判断ができない。実施された政策を受容するのか、権利者集団への地方（公共団体）からの関与の程度はどうか、政策を受け入れた後に権利者集団として自らの権利は変わらずに行使し続けることはできるのか、などを総合的に考慮することは難しいであろうし、時間的な制約や権利者集団としての合意形成の難しさもある。そう考えるとローカルコモンズの成分分類の3要素は変化をもたらす要因ではなく、結果と変化要因をつなぐ役割に留まると考えるべきであろう。故に、この対抗仮説は棄却されると考える。

但し、入会についてはこの対抗仮説で説明ができると考える。それは能動的選択で説明したが、併設された制度を選択しないという「権利者集団の選択」以外に要素が何もない

場合、不作為の選択をする場合にそのローカルコモンズは入会として存続することになるからである。その意味では対抗仮説は、一部が棄却されるものの、入会ではほぼ大半は言
い得る

第5節 小括 省略

IV. 事例研究

第1節 先行研究の紹介

1. 全国悉皆調査

全国悉皆調査は、今日まで全体を量的に把握するような取り組みがほとんど無かったことを補完するために実施されたものである。しかし、例えば、大阪府の数字について例示すると、泉 et al.の結果である新旧財産区および不明・無回答の合計は 514 であり、筆者が平成 25 年(2013 年)に行った大阪府内悉皆調査では 697 となっており、大きく数字が異なっている。

全国悉皆調査と本稿との違いを指摘する。全国悉皆調査の目的は設定された条件の範囲で全数把握を試みるものであり、目的は量的な把握をすることにあると考えられるが、行われた量的な把握の結果、何が説明でき、そのことで何が解明されたのかという論証の部分が無く、同時に課題も露呈した。本稿は分析枠組みを示し、リサーチクエスションに対する仮説を検証することで主張が論証できるのかを試みるものであり、事例研究において行った最多事例である大阪府内悉皆調査における量的把握は主張を実証するための手段のひとつでしかない。

第2節 事例調査

1. 最多事例調査 <大阪府内悉皆調査>

大阪府内の市町村に悉皆調査をかけたのは、財産区の数が全国最多となるのが理由である。最多事例の中から更に個別の詳細分析をするため平成 25 年に府内 43 自治体へ調査票を送り、全ての基礎自治体から回答を得た。回収率は 100%となる。

この調査票の回収結果から、表 18 の通り府内自治体のローカルコモンズ管理形態が分類できる。自治体内に部落有財産しかないところ、旧財産区財産しかないところ、新財産区財産しかないところ、新旧財産区の混在型、旧財産区と部落有財産の混在型、財産区等が無いと回答したところに分けられる。

【表 18 府内自治体における管理形態区分のタイプ分け】

部落有	吹田・門真・河内長野・柏原	4
旧財産区	大阪市・豊中・池田・茨木・箕面・摂津・寝屋川 八尾・羽曳野・岸和田・東大阪・大阪狭山・貝塚 和泉・高石・島本町・太子町	17
新財産区	守口・泉南・阪南・豊能町・岬町	5
新財産区+旧財産区	高槻・枚方・交野・富田林・能勢町	5
旧財産区+部落有	松原	1
なし	堺・大東・四條畷・藤井寺・泉大津・泉佐野 忠岡町・熊取町・田尻町・河南町・千早赤阪村	11

※網掛けは筆者がヒアリングに訪問した 20 の自治体

2. 府内悉皆調査 <ヒアリング>

調査票による府内悉皆調査を実施した結果をみて、行政の関与があるローカルコモンズが存在すると回答した 32 自治体に対し、ヒアリング調査を申し入れた。受け入れてもらった自治体は 20 市町でおこなった聞き取りにおいては、財産区等を所管する事務担当者へ 15 点を順に質問している。内 5 項目は自治体関与の程度を測定するための設問であり、その他の項目も本項の主張を裏付けるための設問となっている。

【表 21 ヒアリング調査による仮説の検証】

	入会	部落有財産	旧財産区財産	新財産区財産
自治体関与の程度仮説				
行政事務との関連性	—	高	高	高
事実確認（操作化概念）				
所有名義	×	△	△	○
利用実態	×	○	○	○
証拠書類	×	×	△	○
合併との関連	—	○	○	○

※ △は、○と×が混在していることを指す

表 21 は府内調査のヒアリングから得られた制度選択の議論に関する知見を基に仮説を検証した結果をまとめたものである。権利者集団への自治体からの関与の程度が「小」と位置付けた新財産区財産であったがヒアリング調査の結果、「大」とであると分かり、仮説の一部が棄却された。

【表 22 自治体関与の程度仮説の正誤（結果）】

	入会	部落有財産	旧財産区財産	新財産区財産
仮説	小	大	大	小
結果	小	大	大	大

新財産区財産については仮定と実証の結果が異なった。そのため、部落有財産・旧財産区財産・新財産区財産において自治体関与の程度に差が見られないため、自治体成立過程における旧村と現存している財産区等との関係を見ながら個別に判断していく必要が生じた。

3. 行政実務への含意

ヒアリング調査より得られた行政実務に対する知見として、(a) 専門知と現場知の融合の必要性、(b) ショックによる政策転換、(c) ジョブローテーションと世代間伝承の3つの知見並びに、それらを総合した結論 (d) ローカルコモンズ制度への理解不足が得られたと考えている。その上で、管理形態を明確に区分する方策を表 23 に示しておいた。

第3節 まとめ・未解決問題への示唆

1. 選択すべき管理形態

部落有財産は入会または新財産区に集約され、旧財産区もまた、入会または新財産区に集約することができれば良いという結論に至る。

2. 入会解体の手法

最多事例である大阪府内基礎自治体へのヒアリング調査で、ローカルコモンズとして今日まで存続している客体に墓やため池（、堤塘）が多いということが分かった。そうであれば、墓やため池について法の再整備をすることで入会解体への誘導が可能になるではないかと考えられる。墓やため池以外では、用悪水路、井溝、宅地なども比率は少ないが存在し、所謂、へた地と呼ばれる道路敷き、畷敷きなども含めて、目的が無くなったローカルコモンズは処分すること、これを徹底するだけでも集約という目標に対しては大いに成果が上がると考えられる。

V. 結論 ローカルコモンズの展望

第1節 公平への道標

1. 公平をもたらすはずのローカルコモンズ

入会利用されたこれらの共有資源は、個人の所有というよりかはむしろ部落のもの、ムラのもの、ひいては「みんなのもの」と位置付けられた。

2. 不公平をもたらすローカルコモンズ

皆にとっての公平な存在と位置付けられていたものが一部権利者の財産へと限定されて

いること、事実確認できないものを自治体の事務として取り扱っていること、この2点をもって不公平をもたらすローカルコモンズと指摘しておきたい。

3. 本稿との関連

規範的なりサーチクエスチョンに対する答えとして、公平であったのは村落共同体の時の発想であり、生活様式の変化、社会経済の発展、地方自治の発展の中でありながら権利者集団にとっての公平性の追求を突き詰めた結果、ローカルコモンズの管理は閉鎖的になり、少数の権利者集団と圧倒的多数の非権利者という構図になった。ここにパラドックスがあると考えられる。このパラドックスとは、村落共同体であった時の公平性が今日に至り不公平となっているそのことが「本当に不公平か？」と問われても、実は全体の中の極僅かな存在へと稀釈されており、非権利者の内、事情を知っている一部の者には不公平感があったとしても多くの人はその存在さえ知らず、意識していない。

第2節 ローカルコモンズの未来（まとめ）

ヒアリングのために訪問した20の自治体で、ローカルコモンズの未来について担当する行政職員の見解を尋ねてみた。約6割が存続していくであろうと答え、約4割がいずれ無くなるであろうと答えている。実のところ、ローカルコモンズの未来についてはどうなるのか分からないが、国（政府）－地方（自治体）－権利者集団の相互関係に実際の共有資源を含めて、「入れ子構造」の複合体が互恵的にそれぞれの果たすべき役割を再認識する必要があると考えられる。

（本文 9,965 文字）