

京都大学	博士 ( 法 学 )	氏名	竹内 忍一
論文題目	ローカルコモンズと地方自治		
(論文内容の要旨)			
<p>この論文において、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。</p> <p>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として、「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」がまず提示される。さらに、経験的なりサーチクエスチョンとして、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」であり、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。</p> <p>第1章 ローカルコモンズ研究の基盤 において、ローカルコモンズは入会地・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が示される。この4つの管理形態が併設した制度形成の過程について詳細な分析が行われている。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。</p> <p>さらに、どのような理由で併設された4つの制度の中から1つを選択するのかという制度選択のメカニズムを探るために「自治体関与の程度」が仮説となる。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している。</p> <p>第2章 地方自治進展とローカルコモンズ において明治政府の二面性が示される。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っただけでなく、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。明治初期の段階におい</p>			

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揺らいでゆくことが示される。

第3章分析枠組み —メカニズムの解明— において制度が併設されるに至る変化をもたらしたメカニズムが説明される。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。官有地を目指す政策、公有地を目指す政策、民有化を目指す政策、などが時期によって揺らいでいく状況が描かれる。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、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い動かし難いものとなっている状態を指している。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と分析している。

第4章において、最多のローカルコモンズを有する大阪府内の調査が紹介される。大阪府内の市町村に平成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。回収結果から、府内自治体のローカルコモンズ管理形態が分類される。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。

さらに、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、同意を得た自治体は20市町で聞き取り調査を行っている。ヒアリングから得られた知見を基に仮説を検証した結果、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。さらに、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あげられている。

第5章 ローカルコモンズの展望において、規範的ナリサーチクエスシ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に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とが指摘

される。

(論文審査の結果の要旨)

本論文における考察の中心は、ローカルコモンズ政策に沿った分析的なリサーチクエスションの検証となっている。すなわち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問いに対して「行政経営の効率化」仮説を据え、さらに、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問いに対しては、「自治体関与の程度」仮説を据えている。

江戸期から続く入会が明治7年の地所名称区分で部落有財産へと枝分かれし、入会・部落有が明治22年市制町村制で旧財産区へと枝分かれし、さらに入会・部落有・旧財産区が昭和29年地方自治法改正で新財産区へと枝分かれする経緯が詳細に描かれる中で、地方自治進展の流れの中で政府の「画期的ながらも妥協的」であるという二面性、中央地方関係の複雑さを示す連繁と対抗、および政策指向のブレ、市町村合併との関係などが指摘され、すぐれた歴史的分析となっている。

さらに、全国最多事例となる大阪府内の内、ローカルコモンズがあると回答した基礎自治体の内、20自治体に対してヒアリング調査を実施し、自治体関与の程度を測定することを試みている。これは画期的であり、貴重な貢献といえよう。

本論文は、地方自治の現場経験が豊富な筆者の特質が発揮されて、実務上の示唆に富んだものとなっている。入会権解体の手法については、最多事例である大阪府内悉皆調査およびその後のヒアリング調査によって大多数を占めていることが分かった墓地とため池については、新たな墓地法制、ため池法制による地盤所有名義の整理、利活用のルール作り、権利継承の方法を定めれば入会権解体への道が開けると指摘し、さらに収益事業に対する取り扱いの厳格化と目的を終えた財産区の処分の徹底を進めることを提案している。また、意思決定する機関もなく、運営に客観性がないものを、基礎自治体の事務として取り扱っている場合があり、そのことも公平性に欠けると指摘している。

本論文には欠点も見られる。とくに、ヒアリングによる調査結果であるが、府内の悉皆調査になっていないだけでなく、数量化の試みがされていないため、因果関係の分析においては印象論的なものにとどまっており、今後悉皆化と数量化が望まれる。こうした点は課題として筆者も認識するところであり、本論文の価値を損なうものではない。よって本論文は博士(法学)の学位を授与するに相応しいものと認められる。

また、平成26年1月28日に調査委員3名が論文内容とそれに関連した試問を行った結果合格と認めた。

なお、本論文は、京都大学学位規程第14条第2項に該当するものと判断し、公表に際しては、当該論文の全文に代えてその内容を要約したものとすることを認める。