

Restructuring of "Iriai" (local-commons) in the region

中山間地域における「入会」の再構築

財団法人科学技術広報財団 熊澤健一

【要約】

中山間地域において環境保全・管理機能を担ってきたのは農業集落における共同体的機能である。林野に関する入会の形態は、その典型的なものであるといえる。農業集落の共同体的機能を失うことなく、入会林野の持続的な利用を行使できる範囲を入会集団以外にも広げるといった試みは、地域社会の住民だけでなく都市住民にも入会林野の利用に参加する機会を与え、また入会集団以外の有能な人材を入会林野の運営に活かす可能性が生まれるという意味において、コモンズ制度に合致すると考えられる。

即ち「入会」を規定してきた慣行概念も普遍ではなく再構築の方向として、土地の所有形態にかかわらず、入会林野等の利用は、入会集団と地域への新たな来住者、非居住者である地域生活圏住民、さらには地域ブロック圏の住民を含む緩やかな集団として組織されると考えている。

【キーワード】

共同体、入会、地域生活圏、農業集落、農林業、中山間地域

中山間地域において環境保全・管理機能を担ってきたのは農業集落における共同体的機能である。その機能の一つとして「入会」はある。歴史的にも「入会」は農業集落と一体的な関係にあり、入会集団は地域集団でなければならないという法的性格により規定されている。

農業集落の共同体的農業機能を失うことなく、自然環境の維持・管理が可能となる「入会」の再構築の方向性を報告する¹⁾。

1. 農業集落と農林業の今日的状況

(1) 農業集落

図1. は集落数および、1 農業集落当り農家数の推移を見たものである。1990 年～2000 年の10 年間に都市部と中山間地域を中心に約5 千もの農業集落が消滅した。長期的には集落数の減少割合より農家数の減少割合が大きいことがわかる。その主な理由は都市化・兼業化の進展により非農家化したことが第一にあげられるが、中山間地域においては、挙家離

村があいつぎ地域社会がもたなくなったことである。

また、現存する農業集落においても非農家の転入と農家の減少により農家率の低い農業集落が増えている。

農林業の衰退等により、1980 年に527 万人いた山村の人口は2000 年には451 万人までに減少している。同様にこの間において、全国の林業労働者数も17 万人から7 万人に半減している。さらに、森林所有者についても、不在村所有者の割合が25%に達している。山村は疲弊し、森林の管理・経営は危機的状況にあるといえる。

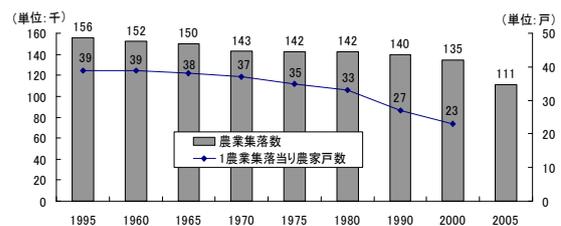


図1. 全国的な農業集落調査における対象集落数の推移

出典：『調査と情報』2006、5より筆者加筆

注：2005年センサス農業集落調査は、2000年以前の農業集落調査と連続していない

(2) 農林業

農、林産業の国内総生産の規模は減少し続けており、それぞれ4兆7,143億円、4,322億円（内、木材生産2,171億円）（平成18年度）となっており、それぞれの業種に平成18年度で2兆400億円、3,900億円の国の予算が投じられた。

林業についていえば、単純には比較できないが、生産額よりも投入された税金のほうが多く「業」として成立していないといえる。

このように農林業の現状は地域経済の衰退のみならず、耕作放棄地の問題をはじめとして地域資源の劣化を招いている。

2. 入会林野をめぐる

「入会」は江戸時代に制度化され、その規則も確立していく。土地資源の多くは村落の構成員による集団的所有のもとに置かれていた。山林原野は、肥料、薪炭等、また用材・カヤ等の供給源などとして生産・生活にとって不可欠の存在であり、その大半が入会林野として村落構成員により集団的に支配された。

(1) 入会林野解体を目的とした政策の経緯

明治時代に始まる近代化の過程を通じて、「入会」は旧弊習とされ、その捨象化が進行していった。

入会林野整備事業は1966年の「入会林野等に係る権利関係の近代化の助長に関する法律」（入会林野近代化法）の施行に伴って進められた。

この事業は、土地の高度利用（造林）と林野所有の流動化を背景に進められたもので、入会権を消滅させて近代的な所有権に置き換えることにより入会林野の高度利用を実現しようと試みた。

また、入会林野の利用形態も採草地から用材生産を目的とした造林事業用地へと変化した。

同時に、高度経済成長のなかで、観光需要の拡大に伴って農山村地域における観光地域形成が促進され、大規模開発用地（ゴルフ場、スキー場、別荘地等）としての入会林野の新たな利用価値が注目された。

1987年から第3期事業が開始された入会林野整備事業において「農林業上の利用を増進する」という入会林野整備事業の建前から、森林空間をレクリエーション・スポーツ等の場として提供しようとする「保健・文化的利用」も可能とする方針へ転換した。

入会林野は、大規模リゾート開発用地としてあったが、むしろその処分に関して入会集団全構成員の

同意の必要性において乱開発から地域資源を守る有効な手段となるという現在の意義が評価されている。

さらに近年は、地球的規模の環境問題への関心の高まりから、歴史的入会林野の環境保全機能が再評価され、入会林野を含む自然環境の観光的利用（エコ・ツーリズム、グリーン・ツーリズム）にみられるように、内発的発展を志向した地域振興策の地域資源として注目されている。

(2) 今後の課題

中山間地域のほぼ全ての地域が人口の社会減かつ自然減の地域であり、地域経済（農林業）の不振による就業の場の減少から、また、さらなる過疎化・高齢化の進展等によって農林業の担い手がいなくなるという現状は、農村集落の存立の危機と農村機能の低下を招いており、その結果、地域における環境保全と経済の同時破綻が起これると考えられる。

入会林野をめぐる今後の方向性については、土地の所有形態から矢野達雄が法社会学分野における議論を、「①近代化＝私権化の方向を追求することによって、活路を見出そうとする、②無理に近代化をすすめるよりも、むしろ共同体的所有として存続させる道を探る、③林野のもつ公益的機能を強調し、国家的・公的資金を大幅に投入するなど公的下支えの方策を講じる、」[矢野1996：17-18]の3通りに整理している。

人口増加の望めない中小都市から山村までを含む圏域において、少数の人口で周辺の自然と共生しながら、多様で付加価値の高い地域生産システムを樹立していくという発想に立って自然環境を保全しつつ、保全のための費用やそこに留まり生活するための費用を得るための新しい仕組みづくりが課題となる。

3. 入会の再評価—コモンズ論から

農業集落の共同体的農業機能を失うことなく、地域資源としての自然環境を維持・管理していかねなければならない。そのためには地域の現状からみて外部の人的支援が必要となり、協同で自然環境を維持・管理するためのシステムが求められている。また、地球規模の環境問題への対応においても同様である。

宇沢弘文は「自然環境の管理・維持に関する諸制度はそれぞれ、対象となる自然環境あるいは自然資源の特性に応じて、また、その時々技術的、経済的、法制的制約条件に順応して、固有な制度を形成し、固有のルールにしたがって機能してきた。」[宇

沢・茂木編 1994 : 2] その社会的管理組織として歴史的に形成されてきたのが、いわゆるコモンズ（共有地、入会地）制度であるとし、入会林野に見られる自然資源の管理制度の持つ共同性に注目している。

林野に関する入会の形態は、その典型的なものであるといえる。また、入会は利用収益の平等性、権利の分属性、生活共同体を支える公益性といった性質を有し、林野の利用・所有形態の在り方（コモンズ）と強い関係性をもつ。

井上真はコモンズを「自然資源の共同管理制度、及び共同管理の対象である資源そのもの」[井上 2001a : 11] と定義し、所有制度の観点からコモンズを次のように類型化している。①非所有（オープン・アクセス）制度、②公的所有制度、③共的所有制度、④私的所有制度。[井上 2001a : 9] 一般的には、①をグローバル・コモンズ、資源の管理・利用において集団内の規律が存在する日本の入会制度のような③をローカル・コモンズと区別して呼んでいる。

井上は地球的規模の環境問題への対応、環境保全や自然資源の持続的利用を重視するコモンズ論の立場から、入会林野に見られた「総有」という所有・管理形態の現代的な意義を評価する。さらに、入会権がリゾート開発等の乱開発から地域資源を守る有効な手段となるとし、入会林野の近代化、特に所有権の私権化へのアンチテーゼとして社会的な意味を持つとしている。

一方、コモンズ論からの評価に対し、村落社会における従来からの生業形態、すなわち農林業の維持のみを視野に入れたものであり、高度経済成長期以降に著しく変容した日本の村落社会、農業集落の現実を反映しておらず、過疎化している農山村では従来からの生活の枠組みをそのまま維持して行くだけでは、もはや新たな方向性を見出すことが難しい状況にあり、旧来の生活形態の維持のみを前提とした議論には明らかに限界があるとする地域経済学的視点からの批判的な指摘もある。

コモンズ論の展開のなかで近隣住民や都市住民にも入会林野の管理権への関与を認める提案は、法社会学的には入会権の消滅に結びつく可能性を、また、入会権の権利としての強さは入会林野の集団的な所有・管理の維持にとってきわめて重要であることが指摘されている。

4. 阿蘇牧野組合の事例から

阿蘇の草原のほとんどは集落ごとに定められた入会地であり、入会権者はそれぞれ牧野組合を組織し、

採草、放牧などに入会地を利用するとともに、野焼きや輪地切りなどの維持管理作業を行っている。

牧野への維持活動支援は 1997 年に環境庁九州地区国立公園野生生物事務所の主催により、赤水牧野で 93ha の野焼きに約 120 名のボランティアが参加したのが始まりである。その後、熊本新聞社主催のシンポジウムを契機に、草原基金の募金活動が企画され、総額 3,000 万円の募金の活用策として、(財)阿蘇グリーンストック²⁾ で野焼きボランティアによる直接支援が開始された。

表 1. に見るように牧野数、参加ボランティア数とも増加しており、ボランティアの参加なしでは入会牧野の維持・保全が難しくなっていることを示すと同時に、今後の入会林野の維持・管理における協同作業のあり方を示唆しているといえる。

表 1. 支援牧野数・ボランティア年度推移

年度(平成)	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年
牧野数	7	12	12	13	17	21	28	31
輪地切り(名)		86	183	290	317	311	491	671
野焼き(名)	110	143	200	437	341	507	494	896

出典：(財)阿蘇グリーンストックより筆者作成

5. 農業村落の維持・再生

農業村落の維持・再生を目的とした農業政策(支援策)、林業政策(支援策)の見直しにおいては生活圏の整備が最優先の課題となる。

また、中山間地域の農業集落の最も根本的な存続要件は、集落内に少なくとも 5 戸程度の農家を確保することであるされる。[橋詰 2004 : 22]

それには一部農業集落の撤退も視野に入れた広域的な農業集落が位置する生活圏・広域経済ブロック圏において再編が必要となる。

入会林野は農業集落の維持・再編過程においてどのように機能を継承・保全するかが課題となり、コモンズ論を批判的に受け入れつつも、いわゆるコモンズ（オープン・アクセス）として対象化されるのではないかと考えている。

6. 「入会」の再構築の方向性

離村すれば入会権が失われることから明らかなように、過疎化が進行し集落が消滅した地域は、同時に入会権も消滅する。

都市化・兼業化の進展により非農家化した農村地域では、旧来の入会集団の構成員が転出し、新しい住民が定住する混住化が進行している。

いずれにしても人口減少に伴って入会林野の管理に必要な資金・労働力の調達に支障をきたす入会集団が増加することは牧野組合の事例からも明らかである。

また、観光的利用などにより入会林野が多額の収益を生みだしている地域では、入会集団とそれ以外の住民との軋轢が増すなど、旧来からの入会集団のみによる所有（管理）にも限界が見え始めている。

かつて入会集団への帰属は、村落共有資源の利用権獲得という経済的な意味合いとともに、村落共同体の一員としての保障という社会的な意味合いがあった。そのため、入会集団のメンバーは旧来の村落社会の構成員にほぼ限定されてきた。新来住民が入会集団への加入を希望したとしても原則としてこれを認めてこなかった。

しかし、山梨県の山中湖村旧3村入会組規約³⁾に見るように、旧来の入会集団の構成員以外の住民についても来住年数および定住意志が明確であり、入会への積極的な参加を希望する住民に対しては、一定の条件を満たすことにより入会集団への加入を認めているケースもあるなど、入会集団以外の住民の加入を認めてゆく必要性が今後、次第に高まることが想定される。

入会林野の持続的な利用を行使できる範囲を入会集団以外にも広げるといふ試みは、地域社会の住民だけでなく都市住民にも入会林野の利用に参加する機会を与え、また入会集団以外の有能な人材を入会林野の運営に活かす可能性が生まれるという意味において、コモンズ制度に合致すると考えられる。

ただし、行政は入会権の存在を認定するための重要な要件として権利者集団が総手的地域共同体であることをあげ、特に権利者集団の地域性と権利者の形式的平等性を入会権認定の基準として重視しており、よって国有林野の入会権の存続は困難になると考えられる。

7. まとめ

「入会」を規定してきた地域における慣行概念も普遍ではない。むしろ慣行ゆえに時代状況に柔軟に対応して今日まで継続されてきたと理解すべきであろう。

阿蘇地方の林野入会（牧野）における「阿蘇グリーンストック」運動は、旧来からの入会林野に「特定入会権」を設定し、都市住民が入会林野に余暇スペースとしてアクセスすることを構想している。この事例に見るように、すでに所有を越えて協約的利

用への運動が展開されている。都市住民など地域社会の住民以外の人々の入会林野等の運営への参加は、入会集団の同意による利用者の拡大によって実現がかなり可能となるため、あえて入会権の存否に関わるような危険をおかしてまで所有（管理）にこだわる必要性は薄い。

そして、「入会」の再構築の方向として、土地の所有形態にかかわらず、国有林野における入会権の消滅という課題を抱えつつも入会林野等の利用は、入会集団と地域への新たな来住者、非居住者である地域生活圏住民、さらには地域ブロック圏の住民を含む緩やかな集団として組織されると考えている。

注1) 熊澤健一、2010、「中山間地域における「入会」の再構築に関する考察」『関東都市学会年報』第12号、59-67による

注2) 阿蘇グリーンストック

<http://www.aso.ne.jp/~green-s/info/noyaki.htm> 参照。

注3) 平野入会組規約、山中・長池入会規約

http://www.vill.yamanakako.lg.jp/ordinance/reiki_honbun/e6580311001.html を参照。

http://www.vill-yamanakako.com/ordinance/reiki_honbun/e6580310001.html を参照。

〔文献〕

- 1) 橋詰登、2004、「中山間地域における農業集落の存続要件に関する分析」『農林水産政策研究』7、1-24
- 2) 井上真、2001a、「自然資源の共同管理制度としてのコモンズ」井上真・宮内泰介編『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、1-28
- 3) 農林水産省、2006、『2005年農林業センサス』
- 4) 内田多喜生、2006、「2005年農林業センサスにみる農業集落の現状と課題について」『調査と情報』5：17-22
- 5) 宇沢弘文・茂木愛一郎編、『社会的共通資本—コモンズと都市—』東大出版会
- 6) 矢野達雄1996、「入会権の130年と今後の課題」『法社会学』有斐閣48、16-21