

釧路公立大学地域経済研究センターと地域分析研究委員会主催によるコモンズをテーマにした地域経済セミナーが、2015年3月3日に同大学で開催されました。セミナーでは、環境コモンズ研究会の座長で北海道大学公共政策大学院の小磯修二特任教授が、持続可能な考え方を空間軸に組み込んだコモンズ概念や具体的な事例を、また2013年3月に『コモンズと公共空間—都市と農漁村の再生にむけて』（昭和堂）を刊行した京都大学の間宮陽介名誉教授が、入会の歴史にも触れながら漁業権を題材にしたコモンズの視点について、それぞれ報告を行いました。

コモンズによる地域の再生と創造

コモンズが地域の活性化に



小磯 修二 氏
北海道大学公共政策大学院 特任教授

私がコモンズという概念に関心を持ったきっかけは、40年以上も前に計画された苫小牧東部工業団地の緑地を管理しているNPO法人苫東環境コモンズの取り組みです。この工業団地には(株)苫東が所有する1万haを超える広大な緑地があります。以前は土地を所有する苫小牧東部開発(株)が緑地を管理していましたが、その後、(株)苫東に経営が引き継がれることとなり、緑地管理部門が縮小される中で、町内会が自主的にゴミを拾ったり、森林愛護組合が育林コンペを開催するなど、自主的に緑地を管理する活動が見られてきました。今ではハスカップを摘んだり、森林を管理して薪を作ったり、フットパスを楽しむなど、さまざまな活動が展開されています。そのように共同で利用する活動の調整役や調査研究など、緑地管理の中核になっているのがNPO法人苫東環境コモンズです。

(一財)北海道開発協会では、NPOを立ち上げる前の2008年から地域活性化のために新しいコモンズの考え方や具体的な取り組みについて幅広く学んでいこうと環境コモンズ研究会を立ち上げています。私もそこで座長として参加し、コモンズについて深く考えるようになりました。

私の関心は地域の活性化ですが、コモンズ概念には、これからの地域の活性化に向けた政策を構築していく上での重要なヒントがあります。人口減少時代を迎え、その中で地域活性化を図るために重要なことは、地域の限られた資源をいかに有効に活用していくか、その潜在力をいかに発揮していくかということです。しかし、実際には地域資源の潜在力を排除するような仕組みが非常に多いと感じています。例えば、土地の所有権や排他的な独占の利用です。より多くの人々が土地を柔軟に活用する仕組みがあれば、その空間の価値を高めていくことにつながります。例えば、釧路市でも中心街の疲弊問題が長く指摘されており、私も市街地再生の議論の場に参加することがありました。そこでの土地所有者の皆さんの発想はややもすれば自分の土地がいかに高く売れるかということで、それが大きな障害になっていました。コモンズとして地区全体で価値を高め、活性化させていく視点が必要でしょう。

これからの地域政策では「持続可能性とコモンズ」という視点が大切です。以前、私は行政の現場で地域開発や国土開発という仕事に携わっていましたが、1970～80年代のテーマの一つは「環境と開発」でした。当時は常に対立の図式で論じられていましたが、90年代になると持続可能な開発・ディベロップメント（持続可能な開発）という考え方が示され、環境と開発を同じ土俵で議論しながら調和していく新たな政策のステージが生まれました。次の世代に地球を引き継いで

いくため、限られた資源をどのような形で有効活用していくべきかという発想ですが、これはいわば時間軸の概念です。

それに対してコモンズは空間の概念です。限られた空間をいかに“*Our common future*”として、次の世代にどのような形で伝えていくのか。私にとってコモンズ概念の意義は、サステナブルな考え方を空間軸に組み込むことによって、より質の高い地域社会の形成につなげていけるのではないかという点です。これまでコモンズを専門的に研究されてきた皆さんからすれば、乱暴な理解だと思われるかもしれませんが、コモンズという概念が地域問題を解決していく鍵になる可能性があると思っています。

コモンズ概念が生きる国内外の事例

コモンズを考えていく上では、エリノア・オストロムという女性の政治・経済学者の業績が大きいです。2009年にノーベル経済学賞を受賞した研究者で、女性初のノーベル賞受賞者です。これまでは、みんなが使えば資源が枯渇してしまうという「コモンズの悲劇」が主張されてきましたが、彼女のコモンズ論は、簡単にいうと、悲劇を招かない道があると。それは市場原理に任せるのではなく、政府が直接的に管理するのでもない、第三の道、自主的なガバナンスによる管理の道があるというものです。そこで重要なことの一つは自主的なルールです。もちろん、ルールを守らない者に対する一定の制裁も必要だとされ、これがしっかり確立されていれば、これからの地域社会システムとしてコモンズが有効であることを提起しています。

また、司馬遼太郎は晩年になって強く日本の土地所有制度に警鐘を鳴らしました。彼は「土地は誰のものなのか」という問いかけをし、私的所有権が強く、柔軟な土地利用が難しい日本の現状を憂い、町や野がみんなのものだという意識を持つだけで問題が一步解決に向かうとっています。コモンズの意識を持つことで、商店街の活性化や中心市街地空洞化など、これまでの問題を越えていくことができるような気がします。

例えば、北欧諸国には自然享受権といって、個人が所有する土地でも自由に散策したり、果実を摘んだり

することができる権利があります。フィンランドでは「*Everyman's right*」と呼ばれており、土地や財産、自然に損害を与えない限り、散策やスキー、サイクリングなどができ、ベリーやきのこ採りも定着しています。

また、スウェーデンのストックホルムには、「スクーグシュルコゴーデン」という美しい「森林の墓地」があります。ここでスウェーデン出身のハリウッド女優、グレッタ・ガルボのお墓があるのを見て驚きました。著名な人も一般人と一緒に眠っている墓地の姿は、まさにコモンズの空間でした。

2014年1月に研究会のメンバーで、NPO法人苦東環境コモンズの事務局長である草薙健さんらと一緒に『コモンズ 地域の再生と創造－北からの共生の思想』という本を北大出版会から出しました。これまで話した話題も掲載していますが、その中からここで一つだけ事例をご紹介します。この後、間宮先生から漁場の管理についてのお話があるので、その参考になればということで、静岡県由比地区のサクラエビの話題です。

由比のサクラエビ漁は3地区にある由比漁協が行っていますが、漁獲がプール制になっていて、それぞれ水揚げされたものをトータルして、船主と乗組員で平等に配分しています。たくさん水揚げしても収益が上がるわけではありませんが、資源の枯渇を防ぐために、1977年から共同管理で利益を配分するシステムを導入しています。

なぜこのプール制が維持されてきているのかというと、誰もが納得できる配分ルールがあり、長く積み重ねられてきた実績があるからです。みんな均等に利益を配分することで、結果的に地域全体の経済的価値を増す最も有効な手段だということも理解され、共有化されています。ちなみに「ゆい」という地名は、漁村に多い共同作業の「結（ゆい）」の慣行のあったところに付けられたといわれており、「由比」にはみんなが結び付くという伝統があったことも大きな要素だったように思います。ご関心があれば、ぜひ本を読んでいただければと思います。ご清聴ありがとうございます。

海は誰のものか? ~東日本大震災と日本の漁業

日本の漁業と漁業権の分類



間宮 陽介 氏
京都大学名誉教授

2011年の東日本大震災後、漁業復興、漁業権開放という動きが見られるようになり、漁業を取り巻く環境が変わってきました。

漁業は地理的な分類では、小さな船で沿岸から約10カイリ内^{*1}で操業する沿岸漁業、10t以上の大型漁船で200カイリ水域内で営まれる沖合漁業、200カイリ以遠の公海や他国の領海内で行う遠洋漁業の三つに分かれます。2006年のデータによると、従事者数は沿岸漁業が87%と最も多く、経営組織では個人経営が95%となっています。漁業別漁獲高では、遠洋と沖合を合わせたものと、(養殖を含む)沿岸漁業がそれぞれ半々程度です。

海はみんなのものといいますが、実際に漁業をできる人たちは誰かという、漁業権を持って定置網などの沿岸漁業をする漁業権漁業者、所管官庁に許可をもらって沖合や遠洋漁業をする許可漁業者、そして許可を必要としない自由に営むことができる自由漁業、ほかにはレジャーで楽しむ遊漁もあります。

では、誰に漁業権が免許されるのかという大きく分けると三つあります。一つが漁業協同組合で、これには漁業協同組合が漁業権を管理して実際に権利を行使するのが個々の漁業者である組合管理漁業権と、漁協が自営で漁業を行う経営者免許漁業権の2種があります。二つ目は法人で、真珠の養殖を手掛けている株式会社ミキモトなどがわかりやすい例です。三つ目は、漁協に加入していない漁民です。

漁業権には、種別ごとに優先順位があります。例えば、定置漁業の場合は大きな設備が必要ですから、地元漁民の一定数以上が所属する漁協か法人が第一順位となります。カキやノリ、地まき式の貝類の養殖などは昔から零細で行ってきた区画漁業ということで、これは漁業者や家族などの漁業従事者に優先順位があります。漁協の組合管理漁業権のみに適格性が認められているのが共同漁業権です。コンブやワカメなどの採藻漁

業や小型定置網、固定式の刺し網漁業、地引き網や無動力船による船びき網漁業などがこれに当たります。

漁業法と入会の関係

江戸時代には海岸に沿って村が並んでおり、地先水面、すなわち村の先にある水面は村の一部であると考えられていました。海はみんなのものという性格は理解されていましたが、地先水面は村の一部なので支配力は非常に強く及んでいました。江戸時代の一般的な原則は「磯罫は地附根附次第也、沖は入会」です。つまり磯罫は海が接している地の村のものに権利があり、沖は入会だということです。ここでいう入会とは、複数の村が互いに入り込んでいいという意味です。

明治8年になると、海は国のものであるという官有宣言を行って国有財産にしますが、漁民たちの猛反対に遭って翌年に撤回されます。そして、明治34年に漁場の秩序を守るために漁業法ができます。

明治の漁業法では、定置漁業権、区画漁業権、特別漁業権、専用漁業権がありました。専用漁業権には地先水面専用漁業権と慣行専用漁業権の二つがあり、江戸時代から入会的に魚を捕っていた海域を地先水面専用漁業権として確保しました。ただ、個々に免許するのではなく、漁業協同組合を作らせて、その組合が受け皿となって漁業権を許可され、それを漁民たちが行使するという仕組みでした。一方、慣行専用漁業権は零細な漁民ではなく、網元のような人たちのためのものです。つまり、この法律をつくる過程では、いろいろな利害関係者が拮抗し、従来の既得権益者たちの要求が取り入れられたのです。

昭和24年の新しい漁業法では地先水面専用漁業権が共同漁業権になり、入会的性格を持っています。

大震災前から、漁協が日本の漁業を独占しているということがいわれていますが、漁業権漁業は沿岸漁業に限られていて、しかもそのすべてを漁協が独占しているわけではありません。領海内の海水面は、法律적으로는公共物なので確かにみんなのものですが、水面を利用する権利は慣行的なものとして認められてきました。お話ししたように、明治時代の地先水面専用漁業権には入会的な性格があり、それが今の共同漁業権

*1 10カイリ
1カイリは1,852mで、18.52km。

に引き継がれているのです。

古来から日本には、山林や原野などを住民が共同して収益活動を行う「入会」地がありました。共同とは、みな一緒にということではなく、誰を排除するともなく、共同して利用していたという意味です。陸地の入会権はその土地に住む住民の権利でした。江戸時代に民法はありませんから、所有権ははっきりしませんが、慣行的な権利として入会権ができあがっていたのです。

ところが明治21年に町村制が公布され、多くの入会地が行政に組み込まれてしまいます。明治初年には地租で税金を集めていたため土地の所有者を明確にしておく必要がありました。そこで、入会地はその地の庄屋や名主の名義にして、それまで同様の使われ方をしていたのですが、代替わりしていく中でこれが変化していきます。そこで起こった典型的な紛争が小繫事件^{※2}でした。これは住民が敗訴しますが、学者の中には土地は行政的な管理に入っても、入会はそれを利用する権利で、この権利は残ると主張をしている人もいます。

東日本大震災と漁業権

次に漁協と漁民の関係から漁業権を考えてみます。これには二つの考え方があり、一つは法人と社員の関係で、社員権として共同漁業権が存在するという考え方です。漁業を営む権利は国や自治体が法人に与えますが、法人の社員としてこれを利用する権利があるという考え方です。もう一つは入会団体説です。漁協は入会団体であって、法人と社員の関係ではないということです。

この違いは、社員権説では、意思決定を総会の過半数、重要な事項では3分の2の賛成を必要としますが、入会団体説では全員一致が原則となる点です。さらに、もっと大きな違いは、社員権説では組合が解散すると社員は社員権を失うことです。つまり法人から与えられた権利なので、組合が解散すると漁民は漁業をする権利をなくしてしまうわけです。一方で、漁協は漁業権を管理するだけで行使するのは漁民だという考え方と、漁業権は組合員が持っていて、漁協は組合員たちが委託した組織にすぎないという考え方もあります。

大震災前後から漁業を開放しろという動きが出てきていますが、私は漁業権を奪回しようという産業界の動きがあると感じています。元農水事務次官の高木勇樹氏による高木緊急委員会が2011年6月に漁業の法人化や集約化、大規模化、漁協の排除などを提言しています。同時に海はみんなのものだ、漁業権を開放しろ、漁協は漁業を独占するなと、朝日や毎日、日経などの新聞報道もすごいものがありました。

一方で、達増拓也岩手県知事は、「岩手の漁業は沿岸漁業や養殖業を主体とした小規模経営体为中心で、漁協が中心となって漁場を管理し、計画的な養殖など持続可能な水産業を実践し、後継者を育ててきました。地域のコミュニティ自体が、漁協を中心とする水産業を通じて形成されています。復興にあたっては漁協が核となるのが岩手県としての基本方針です」と、あるインタビューで答えています。

これに対して新自由主義的な考え方の人たちは、開放しろという主張です。かつてサッチャーは「社会などというものはありません。あるのは個人と家庭だけです」と言っています。社会というものはないから入会団体のようなものもなく、あるのは個人と家庭だけだというわけです。医療について、医者も患者も個人で自由経済なのだから、医者はできるだけ儲けようとして、患者はできるだけ安くいい医者を選ぼうとする。需要と供給で医師が選ばれることになるわけです。

漁協と漁民による入会漁業はもう古いのでしょうか。私は見直してみると、漁場の自主的調整という点では価値があると思っています。江戸時代は入会漁業でしたが、過剰に捕ると魚がいなくなるから漁期を決めたり、漁具についても目が細かい網では漁をしないなど、互いに調整し合っていました。戦後の漁業法で共同漁業権を設けているのは同じような理論からで、狙いは資源の保護です。でも、企業が漁業の主体となって自由に儲けを出せる仕組みになればどうなるでしょう。国内にアワビがあればたくさん捕って、なくなったら外国に行き、世界中を荒らしまくるでしょう。

私は自主的な監視をすることが、資源保護や環境を保持する大きな動機につながると考えています。

※2 小繫事件

岩手県にある小繫山の入会権について、大正6年に地元農民を原告として起こされた民事訴訟に端を発した刑事を含む一連の裁判に至った事件。小繫の小さな集落に住む農民たちは、昔から小繫山に自由に入り、燃料や食料を調達してきた。しかし、地租改正に伴い、官民所有区別処分（官民所有区別処分）で小繫山が民有地とされ、警察力などを使って、小繫山への農民の立ち入りを実力で阻止するようになり、農民はこれを不服として訴訟を起こした。