

# 高村学人著『コモンズからの都市再生 ——地域共同管理と法の新たな役割』 (ミネルヴァ書房, 2012年)<sup>1</sup>

原田 純孝

## 1. 理論的背景

ギャレット・ハーディン (Garett Hardin) が1968年に有名な「コモンズの悲劇 (The Tagedy of the Commons)」という論文を発表して以来、人間社会にはグローバルな規模からローカルなレベルまで様々なコモンズが存在することが広く認識され、世界中でコモンズ問題の解決を目指す研究がなされてきた。コモンズとは、「コモンズの悲劇」という捉え方によって説明できる社会的ジレンマ状況であり (本書3頁、248頁)、現代の政策課題の多くにその状況が見出されるのである。

ハーディン自身は、所有権がはっきりしない共有牧草地での資源過剰利用の問題を例にとり、①共有地の分割・私有化 (市場への依拠) か、②政府による利用ルール管理強化かの二者択一な解決方法を提示したと、一般に理解されているが、その後の研究の多くは、むしろ、③コモンズの共有ないし共同利用主体による共的な管理システムの可能性を追求した。その一つの到達点が、2009年にノーベル経済学賞を受賞したエリノア・オストロム (Elinor Ostrom) の業績である。彼女は、山野海川における地域自然資源管理の事例の膨大なフィールド調査研究に基づいて、ローカル・コモンズ (地域共用資源) の管理は、①や②の方法よりも、「資源を日常的に利用している地域コミュニティが中心となって自治的に管理を行う方が、持続的なガバナンスが効率的に実現されることを理論的に解明した」 (本書1頁)。

本書は、このオストロムの理論を手がかりとして、現代日本の都市に多数存在する地域共同空間——小公園、集合住宅やその共用施設たる空間、まちなみ景観などの都市内のローカル・コモンズ——について、その持続的

なより良い管理とガバナンスのための法のあり方を、法社会学の視点から経験的調査を踏まえつつ、理論的、実証的かつ実践的に考察したものである。

## 2. 著者の狙い

では、著者はなぜ都市内のローカル・コモンズに着目するのか。『コモンズからの都市再生』という本書の表題がその答えを示している。「都市再生」という言葉は、日本では2001年に小泉内閣が打ち出した開発主義的な都市基盤整備と都市中枢建設政策を想起させるが、ヨーロッパ都市再生ネットワーク (URBACT) の考え方も参照しながら著者がいう「都市再生」は、それとはまったく別の、むしろ対極的な内容のものである。

すなわち、急速な経済成長と都市膨張の時代が終わり、低成長、人口縮小、都市縮小の時代に入った今日では、都市内の各地域が既成市街地の再生を通じて地域の特性に応じたまちなみや質の高い住環境の創造・管理を行い、地域の価値と魅力を高めていくことが、持続可能な都市発展の鍵となる。そのためには、各地域に存在する共同の都市空間、すなわち「都市内地域共用資源」としてのコモンズを地域コミュニティがうまく共同管理していく仕組みが不可欠である。その共同管理の仕組みを支えるのは、「コモンズという共同空間において展開している人々のつながり」であり (本書248頁)、そこに形成されるアソシエーションである。そのアソシエーションが都市自治体の支援を受けつつ、コモンズ管理の広域的かつ重層的なネットワークを作り出していくことができれば、それが今後の都市再生の重要な基盤となる。

都市再生の方向をこのように見通したうえで、著者は、

日本では都市部でも、地域コミュニティ単位で組織されている住民自治組織（町内会、自治会、マンションの管理組合など）が遍く存在しており、自らルールを定めながら共用空間の共同管理を担っていることに着目する。そして、本書の第3章～第6章で具体的事例の詳細な検討を行いながら、この住民自治組織による共用空間の共同管理がうまく確保され発展していくための実態的、組織的および法制度的な諸条件を実証的かつ理論的に解明し、都市自治体に対してその支援をしていく必要性と支援のあり方を提言するのである。

その研究において「地域住民によるコモンズのガバナンスを促進させる法の役割」（本書 25 頁）がどのように描き出されているかを、次にみてみよう。

### 3. 各章の概要

第1章「コモンズからの都市へのアプローチ」は、これまでのコモンズ研究やオストロムの理論の位置を確認しつつ、彼女の理論を都市のコモンズに応用するためのフレームワークを提示する。オストロムは、コモンズ問題のジレンマ構造を、④単位資源の過剰利用問題と、⑥資源システムの再生・維持のための労務供給問題の2つに分類したうえ、地域コミュニティによる共同管理の優位性を、①構成員間のルール供給への信頼的コミットメント、②モニタリングコストの低減、③環境変化に対応した適切なルールの進化、の3点から説明したが、都市においては、上記のような住民自治組織が存在する日本でも、とくに⑥の問題とその問題の解決を支える法の役割が重要になることが論じられる。

第2章「コモンズ研究のための法概念論」は、その法の役割を分析するための道具的概念として、①「権利義務関係の法」、②「組織内の法」、③「政策的法」という3つの法概念を設定する。日本の法社会学の固有の成果である入会権研究では、①のレベルでの「国家法」と「生ける法」の二元論が重視されたが、著者は、都市のコモンズのガバナンスにおける法の役割を捉えるためには、②と③の法概念が不可欠であると言う。これは、著者が独自に設定した独創的かつ斬新な分析視角である。

①権利義務関係の法とは、コモンズの国家法上の法的な所有権のあり方に関する権利義務関係のことを指す。入会権研究の蓄積を踏まえつつ「所有権論」を基底に置く点で、著者の視点は、社会学的な「日本型コモンズ論」

とは明確な一線を画している。

②組織内の法とは、住民自治組織の活動の準拠枠となる「コモンズの利用と維持管理に関するルール」のことである。オストロムが、コモンズという制度(Institution)の組織内ルールは3層の複合構造をもつとしたことを踏まえて、著者は、これにハート(H.L.A.Hart)の「社会的ルールとしての法」の概念を応用適用し、1次ルールと2次ルールを複合的に備える住民自治組織内のルールの運用を一つの『制度的』法現象」と把握する。その際、著者がオストロムの指摘も参照しつつ、組織内に存在する紛争解決のルールがよく機能するためには、裁判所や行政上の専門機関による支えや裏打ちが不可欠ことを説いているのも、法社会学者ならではの着眼と言える。

③政策的法とは、コモンズのよりよい維持管理が広域的に広がる重層した共益・公益を発生させることに着目して、都市自治体や国家がコモンズの維持管理主体や所有者に対して設定するインセンティブ・ルールのことを指す。インセンティブの形態は実利的なものに限られず、「法と経済学」のいう「法の表出機能(Expressive Function of Law)」に着目すれば、法の象徴機能、法による報奨機能もその重要な要素となる。そして政策的法は、組織内の法のあり方に影響を及ぼすと同時に、コモンズの維持管理の労務供給問題にとって重要な意義をもつ。この法概念の仮説は、オストロムの論じていない新しい法の役割を別出するものであり、新鮮である。

第3章「コモンズとしての児童公園の可能性」は、日本の都市に多数設置されている児童公園（法律的には公有地上の公の施設）の事例を取りあげ、次のように論じる。すなわち、児童公園の日常管理は、隣接する自治会・町内会に委嘱され、自治体の財政難の下で地域により多くのことを委ねようとする傾向がさらに強まっている。しかし、滋賀県草津市でのフィールド調査・サーベイ調査によれば、児童公園が地域によってうまく管理される条件は、自治会・町内会の統制力の強さではなく、その公園で住民のグループ的な利用（ゲートボール、ガーデニング、イベント等）が行われているか否かにある。グループの組織的利用への参加者が公園利用時に自発的に管理行為を行う形こそが維持管理と利活用のより良い結合になるのである。とすれば、その維持管理活動に社会的承認を付与し、参加者に報奨のポジティブ・サンクションを与えていくことが、政策的法の役割となる。

第4章「身近な公園のプライベート化」は、

アメリカの郊外のゲートッド・コミュニティ、ロンドンのガーデン・スクエア、日本のマンション付設の民設公園、フランスの社会住宅のレジデンシャル化を比較対象にし、身近なコモンズの私有化（再囲い地化・閉鎖化）がどのように進んでいるか、その弊害を防ぐために法はいかなる役割を果たしているかを考察する。アメリカでは裁判所による憲法の人権条項の私的地方政府への適用が、イギリスではスクエア保護法とチャリティー団体によるスクエア開放運動が、フランスでは公的主体による地区改善事業が、弊害抑止の役割を果たしている。これに対し日本では、行政契約しか法的手段がないため、都市自治体が民設公園（私有化されたコモンズ）の開放に関心を持たない場合には、その共同利用は実現されないという問題がある。

第5章「まちなか居住とマンション・コミュニティ」は、地方都市の歴史と伝統のある中心市街地＝「まちなか」にマンションを立地させることにより都市のコンパクト化と地域の活性化を図ろうとする近年の都市政策の功罪を実証的に分析する。草津市の草津駅近くに建設された5つの大型マンションへのサーベイ調査によれば、1) マンション住民の増加は地域の伝統文化やコミュニティの継承に結びついておらず、2) 既存住民との関係も表面的なものにとどまること、3) 大型マンション内部の閉鎖された共用空間はその居住者によってもほとんど利用されておらず、居住者間のコミュニティ形成にも寄与していないこと、他方、4) ポジティブな知見では、マンションの管理組合活動への積極的関与が能動型市民意識を育む独立した要因となっていることが確認された。いずれも、政策的法のあり方にとって示唆に富む事実である。

第6章「景観規制の執行・受容過程とコモンズ論」は、京都市の屋外広告物規制条例の下で、東山区二寧坂地区（伝統的建造物保存地区の一部で、まちなみ保存地区）の事業者の自発的な任意組織がローカルな自主規制ルールの策定と運用（条例の援用を含む）を通じてまちなみ景観の維持・改善を図ってきたプロセスを、法の遵守と受容に関する法社会学の理論モデルを踏まえた長期の参与調査に基づいて分析し、まちなみ景観というコモンズの維持管理においては、オストロムのいう地域コミュニティによる管理の優位性が如実に認められることを描き出している。その上で著者は、行政の法執行態度には地域コミュニティの自主規制ルールの発展方向と齟齬する

面もあることを指摘しつつ、法が担うべき役割は、このような地区単位のルール作りを支援し、そのルールの存在を第三者に情報提供し、ルールのより良い機能のために協働していくことに求められると提言する。

第7章「コモンズを活かすために」は、以上の考察から得られた認識を、先行の諸研究と関連づけながら総括的に要約したうえ、法理論の発展への展望を論じる。第1節～第3節では、前記の3つの法概念に即して、コモンズの地域共同管理をより良く実現するために必要な法の役割が明快かつ簡潔に整理されている。その上で著者は、第4節で、本書が提示した法の概念論が日本の従前の法の類型論との関係ではどのように位置づけられるかを論じつつ、コモンズのガバナンスを法化・民主主義化するための法の役割をより精緻に理論化していくことを今後の課題として提示する。

#### 4. 評価とコメント

本書は、これからの日本の望ましい都市再生のために、非常に有益で価値ある書物である。本書の分析視角や具体的事例の実証的な考察、そこに見られる「制度的」法現象の捉え方や理論的な分析枠組、得られた知見に基づく示唆や提言などのいずれも、明確で説得力があり、著者の狙いは十分に達成されている。本書の分析の主眼は法の役割であるが、著者の視野は、数多い先行研究の成果に的確に目を配りつつ、「制度的」法現象以外の諸要素にも広く及んでいる。それ故、本書は、多様なジャンルの研究者によって書評の対象とされている。また、本書は、2013年7月に、都市問題の研究領域で長い伝統のある藤田賞（第39回）を受賞した。

最後に、関連領域の法学研究者である評者の見地から、2つのことを追記したい。第1に、著者は、評者が20年前に「現代都市法論」という方法的な分析視座を提起した際に記したフレーズを最終章で引用してくれている（本書244頁）。すなわち、「私たちが想定している都市法」とは、「都市を私的土地所有の自由の束縛から解放して、これを共同の生活・活動空間として都市住民の手に取り戻し、そのようなものとしてのあるべき都市を住民の意思に基づいて形成・整備・創造していくための法の体系」である、というフレーズである<sup>2</sup>。この言葉は、バブル期に象徴される経済成長至上主義的な都市開発法制と都市発展を居住と生活の論理に基づいて住民の側から制御

していく道筋を探求する研究の中で書かれたものであったが、その含意と問題意識は、間違いなく本書のそれと共通している。その意味では、著者は本書で、都市をめぐる今日の新たな問題状況を踏まえながら、上記のような方法的視座に対して、身近な「共同の生活・活動空間」としてのコモンズに即した、理論的かつ実証的でより精緻な基礎づけを付与し、その視座からの法分析の新たな発展可能性を展望させてくれたとも言えるのではないかと感じている。

第2に、著者は、法の新しい役割を論じつつも、国家法や判例、条例が担う従来通りの法の役割をネガティブに評価しているわけではないことに注意する必要がある。そのことは、例えば、3つの法概念の基底に権利義務関係の法を置いていること、組織内の法のより良き機能のためには国家法や条例、裁判所等による裏打ちを要するとしていること、児童公園や民設公園の設置・開放とか、まちなみ景観の維持管理なども、国家法や条例の存在を前提とした上での地域住民による共同管理の問題であることが明確に押さえられていること、などに示されている。この点は、著者のいう「法の新しい役割」の内容をさらに突っ込んで検討するためにも看過してはならないことであると考えられる。

これからの著者の研究が、都市空間をめぐる法現象の法社会学的研究の新たな地平をさらに大きく切り開いていくことを期待したい。

## 注

<sup>1</sup> 本書評は、東京大学社会科学研究所がオクスフォード・ユニバーシティ・プレス（OUP）の協力を得て編集発行している英文雑誌：Social Science Japan Journal 2014 に掲載された Book Review の日本語版である。現時点での日本語版の発表は、遅ればせの感もあるが、高村学人氏が2016年2月に2015年度日本学術振興会賞を受賞されたことを機縁として、評者から本紀要の編集委員会に対して掲載をお願いした。高村氏の本書の研究は、上記受賞理由の最重要な要素をなしており、より多くの読者に知られるに値すると考えたからである。

英文オリジナルの正確な citation は、Komonzu kara no Toshi Saisei: Chiiki Kyōdō Kanri to Hō no Aratana Yakuwari (Urban Commons and City Revitalization: Community Management of the Commons and New Functions of the Law), Sumitaka HARADA, Social Science Japan Journal 2014; doi: 10.1093/ssjj/jyu011 である。海外の読者を意識したので、本書評では日本の実情を多少詳しく書き込む一方、邦文の参考文献は、直接に引用した1点のみにとどめた。

<sup>2</sup> 原田純孝・広渡清吾・吉田克己・戒能通厚・渡辺俊一編著『現代の都市法——ドイツ・フランス・イギリス・アメリカ』（東京大学出版会、1993年）の「はしがき」ii頁（原田純孝執筆）。