

現代的コモンズに内在する 排除性の問題

菅 豊

はじめに

- 1 現代的コモンズ論の変容
 - 2 現代社会とコモンズ
 - 3 現代的コモンズの排除機能
- おわりに—コモンズ的思想の限界性

はじめに

2009年、アメリカの政治学者でコモンズ研究の世界的な第一人者・エリノア・オストロム (Elinor Ostrom) が非・経済学者、そして女性として始めてノーベル経済学賞を受賞した。彼女の受賞は、もちろん彼女の業績の偉大さによるものではあるが、このときの政治・社会・経済的背景と、その受賞とを絡めて理解したコモンズ研究者は少なくない。2007年のサブプライムローン問題、そして2008年のリーマン・ショック、さらにそれが引き金となった世界的金融危機。その時期、そしていまも支配的であるグローバルに展開する新自由主義的な政治の「いきすぎた」動き、あるいは新古典派的な経済の「いきすぎた」仕組みに対して経済学者たちは為す術なく見過ごした、あるいはお先棒を担いだ。その彼ら彼女らが反省した結果、オストロムの研究がようやく社会で認められたのだという陰言が、多くのコモンズ研究者のあいだで囁かれたのである。

コモンズ研究は彼女の受賞によって顕揚され、現在、「コモンズ」という言葉と価値が社会のなかに一定程度広まりつつある。そして世界的に見て、コモンズをめぐる議論は活況を呈している。コモンズという概念は、現代社会の多様な研究や社会実践において、多様な対象事物に対し広く応用されているのである。ただしその研究が活力を得て、さらに深められるにしたがって、その概念のもつ力が十全に発揮されているかという点必ずしもそうではない。本来、その概念が議論の俎上に載せられた当初から、その概念は一種茫洋とした共通理解といった程度の曖昧さをもっていたが、さらにコモンズの議論が盛んになるにしたがって、その概念の定義や含意はより不鮮明になり、さまざまな事物へその用語が応用されることによって、むしろ曖昧さの度合いを増してきているといっても過言ではない。

1 現代的コモンズ論の変容

現代的コモンズ論における概念の拡大

現代的コモンズ論では、コモンズという用語は「人間集団によって分かち合う資源」(Hess & Ostrom 2007: 4) という、至って一般的かつ抽象的、普遍的な意味で用いられている。それは「家族の冷蔵庫」といった極小の集団の資源利用から、「道や公園や図書館」というコミュニティレベルの資源利用、「深海資源、大気、インターネット、科学知識」といった国家間、地球レベルの資源利用の問題にまで拡大して使用される状況にある (Hess & Ostrom 2007: 4)。このようなコモンズ概念の拡大は、グローバリゼーション、そして市場経済の強化、さらに市民社会の構成という現代社会の特質のなかで生じた現象である。そしてそのような状況下、第一に、コモンズとしてとらえられる領域は拡大され、第二に、資源と見なす対象は自然資源から文化資源へと拡大され、第三に、コモンズの意味内容とその担い手である主体も拡大されてきた。第一と第二の問題に関しては、すでに別稿 (菅 2010) で詳述しているのでここでは触れない。本論では第三の「コモンズの意味内容とその担い手である主体の拡大」の問題を中心に、現代の市民社会の状況と絡めて論じるものである。

これまで経済学では、「排他性 (excludability)」と「競合性 (rivalry)」という、二つの軸設定とその有無による四つのマトリクスで「財貨」の議論がなされてきた。排他性とは、コモンズ論という「排除性 (excludability)」と同義であり、フリーライダー的な他人の利用を排除する性質をいう。排除性は対象物に対する利用などに関してメンバー外のアクセスを制限する能力で、コモンズという社会的仕組みの特徴とされてきた。これが高いと、対象物の管理能力を高めることができる。一方、排除性が低いと対象物へのアクセスの正統性を有しない者、また対象物の維持や管理に責任を負わない者、すなわちフリーライダーを排除できなくなり、対象物の持続的管理に支障をきたしやすいと考えられている。すなわちコモンズの管理を成立させるには、排除能力が高ければ高いほど好都合である。しかしそれは逆にいえば、排除能力が高ければ高いほど、それが管理する資源利用が制約的・不自由になるのである。つまり、ある種の構成員の画定を前提とするコモンズ論では、その構成員に含まれないものは排除されるのである。

また競合性とは、コモンズ論でいう「控除性 (subtractability)」と同義であり、利用が他者の利用を疎外する、あるいは低減させる性質をいう。控除性とは、ある者の資源の利用が、他者の持ち分を食いつぶすことが不可避な性質を意味する。たとえば共同で管理する水を誰かが利用すると、多かれ少なかれ、他の誰かが使用可能な合計から差し引かれる。したがってこのような性質をもつ資源の消費は、容易に競争的な過剰利用の問題に巻き込まれる。

経済学的な議論では、排他性+競合性の性質を有する財として「私有財」が、排他性+非競合性の財として「クラブ財」が、そして非排他性+競合性の財として「コモンズ」、非排他性+非競合性の財として「純公共財」がモデル的に位置づけられてきた。このような分類におけるコモンズの位置づけは、ギャレット・ハーディンの「コモンズの悲劇」論に影響を受けたものであり、非常に狭い規定のされ方をしている。多様な「共的プール資源 (common-pool resources)」を取り扱ってきた従来の学際的コモンズ論では、非排他性+競合性の財よりも、むしろ地域によって管理される

排他性+競合性の性質を有する財を中心に、実態に即して考究されてきた。しかし現在、コモンズ論が活発化するなかで、コモンズを「人間集団によって分かち合う資源」と広くとらえるなか、この四つのマトリクスすべてが「コモンズ」として論じられるようになってきている。これがコモンズの意味内容の拡大である。

さてこのような意味内容の拡大にともなって、現代的コモンズ論ではコモンズの担い手である主体をも拡大させている。過去のコモンズのとらえ方と比べて、現代的コモンズ論はそのステークホルダーである主体の拡大を生み出している。かつてのコモンズ論が主として論じてきた地域の資源は、地域の限定的で閉鎖的なステークホルダーが、その資源を管理し利用する正統性を有していた。しかしその限定性や閉鎖性は、現代において開放に向かいつつある。地域外の、あるいは地域内でも従来ステークホルダーとして認められていなかったような人びとが、コモンズ的な資源へとアクセスするようになってきた。その点で、現代的コモンズ論では、その主体のとらえ方において複雑さを増しているといえる。

コモンズの思想の現代的応用

在地の伝統社会を対象とすることが多かった、かつてのコモンズ論では、資源保全ならびに資源の公正な分配に寄与するコモンズの意義を比較的容易に見出すことができた。それは簡単にいうならば、強固な排除性で資源利用のメンバーシップを画定し、資源管理に責任を負わないフリーライダーが資源へアクセスすることを排除し、そして控除的な資源を地域論理において公正に分配し、さらに利益の一部を地域コミュニティに還元する社会システムであった。

従来、実体的なフィールド研究に基づくコモンズ研究者たちは、1、生活の安全保障、2、資源へのアクセスの平等性と葛藤の解決、3、生産の様式、4、資源保全、5、生態学的持続可能性など、地域社会におけるコモンズが、多面的に有効な機能を有することを指摘してきた (Berkes 1989: 11-13)。またコモンズに、社会において政治的・経済的に不利な条件にあった人びとの生活の権利＝「弱者生活権」を保全する機能なども見出してきた (鳥越 1997: 10)。伝統的な「理想的」なコモンズには、資源保全などととも、人びとの生活の安全保障に寄与する機能が存在していたのである。

ただしこのようなコモンズは、資源利用という問題以前に、そのコモンズが存在する社会のステークホルダーがもともと相対的に均質で、それをコントロールする共同体規制をステークホルダーたちが本来的に保持していたことが前提条件になっていた。つまり伝統的なコモンズに備えられた排除の論理は、地域において正当化、あるいは権利化され、当然のこととして容認されていたのである。その排除の論理は、ある程度の均質な社会＝強固なコミュニティ結合＝が構成されているがゆえに、実現されやすかったのである。

このようなコモンズのあり方は、限定的な集団がステークホルダーとしての正統性を閉鎖的に保持できた、伝統的なコモンズの時代に顕著に見られる特徴である。そこではコモンズが、生活維持に必要な資源を地域の人びとにもたらすものとして、人びとの生活に歴史的に密着し、利害関係にあるステークホルダーを特定することが可能であった。かつてのコモンズ研究では、社会的紐帯がア priori に存在する在地社会で、うまく機能するコモンズが主として論じられてきたともいえる。

コミュニティとして機能する社会は、強弱の差こそあれ、すでに最初から組織化がなされており、規則ならずとも規範的な取り決め程度は共有され、構成員相互間のコミュニケーションが自然になされている。そこには、円滑な集合行為や協調行動を生み出し社会生活維持の効率を高める信頼やノルマ、ネットワークという社会関係資本 (social capital) が、歴史的に既存のものとして蓄積されていたのである。そういう社会にあって、協調行動を基盤とする伝統的コモンズが生成されてきた。

ところが現代社会は、このような伝統社会とは異なる困難さをもつ。とくに異質な人間が混じり合い、コミュニティ的な社会のつながりが希薄化した現代都市社会では、「理想的」なコモンズのあり方を見出すことは困難となる。そこでは多様なアクターが資源へのアクセス権を主張するものの、相互を規制する社会的な規範やシステムは存在しない場合が多い。また特定のアクターに特別な正統性や権利が付与されていないため、その資源を利用するメンバーシップを最初から画定することははなはだ困難なのである。

現代的コモンズ論は、人間関係の希薄化した都市社会においてコモンズを構築することにより、「健全—これを決めることはかなり困難であるが—」なコミュニティを構築するという実践的課題を目指している。それは、血縁的つながりや古くからの地縁的つながり、あるいは感情的なつながりという従来の関係を共有しない人びとが集住する空間にコモンズ的世界を構築することで、集住する空間をコミュニティ化しようとする試みである。それは従来のコモンズ論に対して倒置的な考え方であるともいえる。

従来のコモンズ論は、既存のコミュニティに歴史的に存在してきたコモンズと社会関係資本を基盤として生成される協調行動 (集合行為) を「分析的」に検証してきた。それに対し現代的コモンズ論では、社会的紐帯がアブリオリに存在しない社会において、ある集住範囲でコモンズを生成させ、そこに協調行動を生み出し、それによって社会関係資本を醸成し、コミュニティの強化につなげるという「応用的」な実践が模索されているのである。コモンズの生成と、それを維持するための協調行動の生成は存外容易ではないが、現代のコモンズ論の有益性は、そのような逆の道筋をプランすることによって高められている。そしてそのような試みは、現在、コモンズという言葉を使わずとも、都市部の各所で散見できるのである。

たとえば現在、荒廃した河川の自然環境を再生する運動や、また人びとのつながりが希薄な都市部においてコミュニティを基盤とした人と川との新しい関係構築を目指す試みが、全国各地で市民レベル、行政レベルを問わず始められている。そのようななか、再びコモンズ的な—伝統的コモンズとは異なる—あり方が注目されている。

2 現代社会とコモンズ

ある河川敷の不法占拠騒動

2002年 (平成14) 5月30日、東京都江戸川区と葛飾区のあいだを流れる新中川で、ある騒動が起こった。新中川を管理する東京都建設局の第五建設事務所を中心とする約100名ほどの職員が、手に手にハンマーなどの道具をもって河川敷に集結し、河川敷を不法に占拠している小屋や物置が

強制的に撤去されたのである。この撤去はクレーン車なども動員されるほど大がかりなもので、その結果、運び出されたゴミは4トントラック30数台分にもものぼったという。少し離れたところでは、不法占拠の当事者たちが不安そうな面もちで眺めていた。見物人や取材の報道陣も集まり、いつもは静かな河川敷が喧噪に包まれたのである。

この河川敷は、菜園として周辺住民に不法に占拠されていることで、もともと有名だった。数百人の不法耕作者が大小とりどりの菜園を無秩序に作り、トマトやキュウリ、ナスなど数十種類の野菜、果物作りを、勝手気ままに楽しんでいたのである。大きな畑は菜園を通りこして、それはもう農園といっても良いほどの大きさだった。トラクターなど大がかりな農機具を使う者もいた。また養鶏場もどきに、派手にニワトリを飼う者もいた。小屋を建てたり、水溜めのドラム缶を置いたり、その野放図さは地域でも問題となって、新聞やテレビなどでも大きく取り上げられた。

不法占拠に関わらない地域住民からの苦情が多く寄せられたのであろう。東京都の第五建設事務所では、何度も巡回しては注意をしていたが、いっこうに埒があかない。管理者としてさすがに見過すことができず、都の建設事務所は強制撤去という最後の手段に打って出た。5月中旬、強制撤去する旨の警告文を小屋などに貼り付け、30日からいよいよ強制撤去を始めたのである。

不法耕作者の言い分は、「だれも使わない土地だから、別に問題はない」(朝日新聞 2002年4月24日朝刊、東京川の手1)、「誰にも迷惑かけてない」(朝日新聞 2002年5月17日朝刊、東京1)という至って自己中心的で身勝手なものであった。一方、反感をもつ周辺住民の意見は、「あれだけの土地を不法に占有すれば、泥棒のようなもの。不法耕作者は年配者で確信犯の人が多いのではないのでしょうか。菜園を見るたび、エゴというのはすごいと思う」(朝日新聞 2002年5月29日朝刊、東京2)とかなり批判的である。

撤去中には、次のような混乱もあったという。

「新中川の中流域にあたる江戸川区松本地区。都による強制撤去が始まる少し前、近所の主婦二人が河川敷に降りてジャガイモの根っこを引き抜き、持ち去ろうとした。この菜園は別の人が耕してきた。橋の上から見ていた菜園の『所有者』は『おれの大切なジャガイモを勝手に盗むな。ドロボー』と怒鳴り声。主婦も負けてはいない。『あなたなんかドロボー呼ばわりされる筋合いじゃない』と反論。小競り合いになりそうになった。二人は近所同士らしく、このやりとりを見ていた別の近所の人『何でけんかするんだろう。』」(朝日新聞 2002年5月31日朝刊、東京1)

不法占拠しているのに、堂々と「所有権」を主張する不法耕作者。肩を落とす不法耕作者を尻目に、ハイエナの如く他人が植えていたジャガイモに群がる主婦たち。結局、不法構築物は即時撤去、菜園に植えてある耕作物に関しては、収穫期の終わる7月上旬まで猶予期間が設けられ、その後撤去された。

新中川の不法占拠は、このような河川敷だけにとどまらない。水面もプレジャーボートによって不法係留地として不法に利用されていた。第五建設事務所は、1年後の2003年5月28日、「東京都船舶の係留保管の適正化に関する条例」に基づき、新中川の不法係留船を強制撤去するとともに、

簡易代執行等による不法係留杭、棧橋の撤去を行った。1989年(平成元)にはそこに350隻以上もの不法に係留する船があったという。東京都は暫定係留施設を整備し、そこへの移動を進めた結果、2003年には不法係留船は30隻程度までに減った⁽¹⁾。

川は流水のある低水敷のみならず、降水時などに冠水する高水敷を含めて公物である。それは国や地方公共団体などによって、直接に「公」の目的のために供される有体物で、「河川法」のもとに使用が制限されている。新中川を菜園として占用し、またボート係留地として使用したい場合、国土交通省令で定めるところにより、河川管理者の許可を受けなければならない。一級河川の場合、河川管理者は国土交通大臣であるが、その権限に属する事務の一部は、政令で定めるところにより、当該一級河川の部分の存する都道府県を統轄する都道府県知事が行うことができる。新中川の場合は、東京都の管理区域にあるため、それを菜園として占用したい場合は、当然、河川法第24条に基づいて、都からその許可を受けなければならないのである。しかし個人の菜園や、プライベート・ハーバーとして使わせて欲しいと申請したところで、至って私的な畑作りや棧橋が許可されるはずもない。

かつての行政ならば、この法に基づく強制撤去と、その空間からの人びとの排除で、その業務は終わっていたはずである。たとえば管理権能を強く保持することを当たり前としていた1990年代以前の行政であれば、新中川河川敷不法占拠問題は公物の私的独占を排除した時点で、幕が下ろされていたはずである。しかしこの騒動が起こる2000年代には、行政もその統治のあり方を大きく転換している。

ガバナンスによる現代的コモンズの生成

民主主義が熟成し、政治や社会におけるさまざまな実践への市民の参加が促されるなか、政治機構や権力が上位と見なされ、その立場からの「ガバメント」型統治から、社会の一員、集団が主体的に協力しながら意思決定や合意形成に関与する「ガバナンス」型統治へと、統治のあり方が大きく変容しつつある。ガバナンスとは一言でいえば、複雑で重層化した社会の諸問題を考えるにあたって、それに対応し社会を管理する主体の多様性、多元性を認め、その個々の能力や、それぞれの連携を重視し、制度設計などを行う統治のあり方を意味する。これまでのガバメント・イメージに拘泥されると、統治や管理は、行政機関などの権威的アクターがそれを担い、非常に多岐にわたる権能を独占し、遂行するシステムと理解される。実際に、そのような強大なアクターが主役を演じたために、地域で生きる人びとの生活を顧みない不適切な政策がなされたことも少なくない、現状においてもそのような政策がなされることも少なくない。

一方、ガバナンスは、従来の権威的アクターのみを統治の中心とア priori に設定するのではなく、それとともに「市民」やNPO、企業などの多様な組織や個人が、主体的、自立的にその統治に参画し、協働するプロセスを指し示している。たとえば環境政策学者の松下和夫は、環境をめぐるガバナンスを「上(政府)からの統治と下(市民社会)からの自治を統合し、持続可能な社会の構

(1) 東京都第五事務所ホームページ <http://www.kensetsu.metro.tokyo.jp/goken/topics/fuhokeiryu/fuho-keiryu.html> アクセス日: 2012.12.15

築に向け、関係する主体がその多様性と多元性を生かしながら積極的に関与し、問題解決を図るプロセス」としてとらえているが(松下 2007: 4)、ガバナンスとは従来の政策の立案、決定、実施に関わる主体を、根本から見直す試みなのである。このようなガバナンスのあり方は、政府などが実質的に大きな権能を独占し「上」の立場から統治するガバメントから、その権能を市民へと開放する試みである点で、現代市民社会における統治の「進歩」と見なすことができるであろう。

このように関係する主体が、その多様性と多元性を生かしながら積極的に関与する社会実践は、現在、大きな潮流となっているといっても過言ではない。このガバナンス的な統治の考え方は、現代的コモンズ論にも大きな影響を与えている。

たとえば、日本のコモンズ論を牽引してきた森林政策学者の井上真は、コモンズの今日的思想を考究するなかでガバナンスをより精緻にとらえ、中央政府や地方自治体、住民、企業、NGO・NPO、地球市民などさまざまな主体(ステークホルダー)が協働する「協治(collaborative governance)」という枠組みを提唱している。それは地元住民だけではなく、多様なアクターの参画を促す「開かれた地域主義」と、実際の関与度に応じて発言権に濃淡をつける「かかわり主義」とを基盤として発展される(井上 2004: 139-144)。この協治という概念を、閉じた地域社会を対象としてきた従来のローカルなコモンズ論に導入することによって、公共空間や公共圏、あるいは市民社会を対象として展開されてきた公共性の議論と接合できるのである。

この考えに従うならば、現代的なコモンズのステークホルダーは、居住する場所や立場性を問わず、その資源に何らかのかたちで関係する多様なアクターに開放されていることが理解されよう。すなわち現代的コモンズは、多様なアクターを水平的、分散的、協働的に巻き込むもので、それはかつてコモンズ論と並行して行われていた公共財論とオーバーラップする考え方である。このような考え方は、施策の面でも大きく影響している。

話を新中川河川敷不法占拠問題に戻そう。強制撤去の後、新中川ではかつての無秩序な河川敷利用を繰り返さないために、さまざまな施策が試みられてきた。それらはガバナンスの視点に立てば、まさにそのようなあり方を体現したものであるといえる。2002年(平成14)、不法占拠の撤去騒動の後、東京都は河川敷をクローバー畑として整備した。そこでは防災訓練なども行われ、河川敷は地域住民の新しい広場へと変身した。さらに東京都は江戸川区に対し、翌年1月16日付で河川敷の有効活用を計るために、「包括占用許可制度」による2万平方メートルの河川敷占用許可を行った。

包括占用許可制度とは、地方分権や河川敷の有効利用の観点から創設されたもので、市区の行政が都市計画等の基本方針に従い、占用地の具体的な利用計画を決定するものである。この制度を利用すると、占有許可を受けた後に、具体的な河川敷の利用方法を定めることができる。包括占用許可制度の最大のメリットは、市民の生活にとって身近な市区に河川敷利用の裁量権が移ったことによって市民の声が届きやすくなり、河川敷の利用方法にも市民の意見が反映されやすくなった点である。

江戸川区は、新中川河川敷をとくに整備をせずに広場として利用、開放する方法を選択した。また東京都と江戸川区は、地元住民による河川敷の有効活用を検討する協議会を発足させるのに先立ち、さらに周辺住民が新中川の利用を考える契機になるように「新中川フェスタ」というイベント

を2003年より開始している。地元小中学校や地域団体等3,500人ほどの周辺住民が参加しカヌーやドラゴンボート、綱引き大会等、多様な催しが行われたという⁽²⁾。江戸川区立鹿骨小学校では、3、4年生の児童110人が花畑を作った。秋にはコスモスが咲き乱れ、通りかかる人びとの目を楽しませるものとなった。また同区立上一色小学校では、地域と共に作る上一色の環境作りとして新中川河川敷に「生活科・総合・理科学習園」を設置し、環境教育の場として利用した⁽³⁾。

このような地域住民が川と積極的に関わろうという試みは、川をフェンスで取り囲み、立ち入りを禁止して保全する従来のやり方よりも有益である。その河川敷利用の動きは、新しい現代のコモンズの創成運動と見なすことができる。今後、このような活動が継続されるか否かは、地域住民の内発的動機に基づく参画にかかっている。それはこれまでの伝統的コモンズ論が明らかにしてきたコモンズ生成の道筋を見れば明らかである。地域住民が、自分たちのために、自分たちで考え、自分たちで管理する場所に川を変えることが真のコモンズの生成なのである。そして新中川が良好な現代のコモンズとして生成された場合、それは人間関係の希薄な都市社会に、人と人との新しいつきあい、ネットワーク、ひいては信頼という社会関係資本を副産物として生み出すであろう。良好なコモンズをデザインすることは、新しいコミュニティをデザインすることにつながるのである。

3 現代のコモンズの排除機能

現代のコモンズの問題点

この新中川の現代のコモンズの創成運動は、いまだ行政が強く主導している感が否めないが、ただし行政など従来の権威的アクターが統治を独占するのではなく、それとともに市民などの多様な組織や個人に統治を分与し、協働した「成功」例として受け止められるであろう。河川という公物を閉ざして管理するのではなく、市民に開くあり方が地域に望ましい状況をもたらすことが期待される。

しかし一方で、このような現代のコモンズがもつ限界性—あるいは危険性—をも、私たちは認識しなければならない。それはコモンズがもつ排除性の問題である。新中川は、その管理に寄与せず野放図に利用するフリーライダーによって占拠され、オープンアクセスの空間と化していた。東京都はそこからフリーライダーを排除し、江戸川区に占有許可を認めることにより、周辺住民を実質的な主体として組み込んで「適切」に利用するコモンズへと変貌させた。その主体は権利というかたちで厳格な画定はされていないため、周辺住民および江戸川区住民という程度のメンバーシップの緩やかさをもっている。このようなコモンズのメンバーシップの緩やかさは、通例、コモンズの維持管理において支障となる場合もあるが、この例では区という行政が管理主体になることによって適切な維持管理を継続できる仕組みになっている。このような公的権力の介入は、異質な人間が入り交じりコミュニティ的な社会結合の弱い都市部においては、当座致し方ない処方であるといえ

(2) 東京都第五事務所ホームページ <http://www.kensetsu.metro.tokyo.jp/goken/topics/sinnaka-festa/sinnaka-festa.html>
アクセス日：2012.12.15

(3) 江戸川区立上一色小学校ホームページ <http://academic2.plala.or.jp/edo67s/tokusyoku/> アクセス日：2005.3.5

る。それによってフリーライダーは排除され、仕組みの実効性を高めてくれるのである。

ただここで一見「成功」したかのごとく見えるこの施策の背後に、大きな困難が生まれていたことが見落とされている。私たちは、野放図なフリーライダーとして排除された人びとのなかに、社会的弱者が含まれていたことに刮目しなければならない。次の記事には、現代のコモンズの排除性の矛先が、社会的弱者に向けられる問題点を見事に抉りとっている。

「職なくねぐらも失う 男性『虫けらと同じ』(勝手に河川敷)

強制撤去まであと11日

今夜のおかずはハゼのテンブラ。明日は天然ウナギのかば焼きか——。新中川の水の上に建てられた小屋で暮らすホームレスの男性(55)は魚を釣って自炊の毎日だ。セイゴというスズキの一種も身を開いて天日干しすると立派な干物となる。『なかなかうまい』と評判が広まり、近所の人が河川敷の『家庭菜園』で育てている野菜と交換することもある。

『ここは食材の宝庫』と男性。小屋の前を流れる川の中には生け簀も作った。囲いの中で、エビがうようよ泳いでいた。

千葉県出身。中学卒業後、集団就職で上京し、葛飾の洋服店で住み込みで働く。仕立職人として独立し、新中川に近い江戸川区内で店を開いた。

親から言われた通り、『手に職さえ持っていれば食いつぶぐれない』はずだった。だが、大型店に客を奪われ、10年ほど前に倒産。妻も子どももいない。日雇い仕事で何とか食いつないできたが、不況のため仕事が次第に回ってこなくなった。

家賃を何ヵ月間も滞納し、アパートを追い出されたのは昨年秋だ。ねぐらを求めてたどり着いたのが、新中川の河川敷だった。小屋は船着き場の資材置き場だった。広さ六畳ほど。持ち主は亡くなり、無人状態だった。

ベッド、ストーブ、コンロ……。家財道具のほとんどは粗大ごみ置き場から拾ってきたり、近所の人が分けてくれたりしたものだ。『だれにも迷惑をかけていないからいいだろう』と思っていた。古新聞を回収して得た収入で暮らしていた時期もある。

ホームレスというだけで、地元の中学生や高校生から絡まれそうになることもある。天井が雨漏りし、床に水たまりができることもある。すきま風が吹き込み、寒くて眠れない夜もあった。

『この小屋は壊します』。16日、都と警察から立ち退きを命じられた。まったく予期せぬ事態だった。期限は29日。所持金は600円しかない。

『おれたちみたいな税金を払っていない者は虫けらと同じなんだろう。文句も言わずに出ていくよ』。たばこの煙をふーっと吐きながら言った。

新しいねぐらは公園か橋の下か。ホームレス同士の縄張りがあり、簡単には見つからないかも知れない。だが、この小屋に再び戻って住むことはもうできない。

雨が上がった18日、男性は小屋から出て、どこかへ向かった。(朝日新聞 2002年5月19日朝刊、東京1)

そこには行き場を失ったホームレスの男性の「家」があった。そして彼は魚捕りや古新聞回収で生計を立てていた。捕れた魚の干物と野菜との物々交換を通じて、僅かながらも地域の人びととの交流があった。そこはホームレスの彼にとって、まさしく生活の場であった。もちろん彼の居住する「家」は不法占拠されたものであり、また魚捕りも漁業権などというリジッドな権利をもつものではない。しかしそのような違法性を帯びる生活だとはいえ、社会から外れて当て所もなく暮らす彼が生きていける場所は、この河川敷しかなかったのである。またそこでの活動は、彼にとって自分自身で「稼ぎ」、ほんの微かではあるが交換というかたちで社会と小さな接点をもつことのできる活動であった。

その違法性を糾弾することは容易い。そして彼に対し、そこを占拠する正統性を認めることは、一般的な感覚からいえばかなり困難である。むしろ一般的な感覚でいえば、行政はその存在を問題視し、そして地域住民は安全性の面から不安視するのが当然なのであろう。

この新中川の現代のコモンズの創成運動において、いままで主体として見なされなかったような多様なアクターの参画が促されたが、しかしそのアクターのなかにホームレスは含まれていなかった。彼らは社会の構成員として、最初からほぼ排除されていたのである。そこでは、先に紹介したような伝統的コモンズが果たしてきた「弱者生活権」の保全という機能は作動しないのである。

いかにも性善であるようなガバナンスという思潮に基づく現代のコモンズが、そのような弱者を救済することに無力であることに思いを馳せる必要がある。現代社会において、ホームレスのような存在は、無料・低額宿泊所や自立支援施設で一時保護し、その後生活保護などの受給を促して自立させる行政サービスに委ねられていると考えられる。しかしホームレスのなかには、現代的な社会保障制度が創り出す入所施設などにそもそも馴染めない人びともおり、また短期では自立できない人びとも数多く存在する。そのような人びとが彷徨い歩いた末に辿り着くのが、このような都市部の河川敷なのである。

歴史的に見て、日本の河川とその周辺空間が、そのような社会的弱者が集まりやすい場であったことを、これまで歴史学や民俗学は明らかにしている。たとえば中世史家の網野善彦は「河原」が「無縁」の地であり、そこは社会において差別される周縁的な「無縁」の人びとが活動する舞台となっていたと指摘する(網野 1978: 155)。確かに河川を中心として構成される空間は、一般人の日常的な生活空間の周辺部にある隙間であり、ときに統治権力がおよばないアジールとして機能してきた。そのようなかつてのアジール性が現代の川に連続するなどという考えは飛躍に過ぎるが、人口が稠密で可用空間が少ない都市部において、河川を中心とする空間の社会における隙間的意味はいまだ払拭されていないと考えた方がよい。それゆえ社会の周縁に位置づけられ、マジョリティの社会に入れない弱者たちが、いまでもそこに集まるのである。そのような河川空間の社会におけるパツァ的性格が、新中川の現代のコモンズからは剥奪されている。そのような空間は、現代のコモンズ論で再度検討すべき機能と価値をもっているのである。それは現代のコモンズ論において、「弱者を主体の一員として排除することなく包み込む」という方向性を指し示している。

もちろん筆者は、河川空間を弱者救済のコモンズ空間として公的に位置づけよと主張しているのではない。また河川敷をホームレスのための空間とせよと、短絡的に主張するつもりも毛頭ない。そのような位置づけと固定化は、新たなセグリゲーション(空間隔離による差別)を構成するの

であり、弱者の根本的救済にはなりえないことは明らかである。またアジールの空間をあえて選んで入ってきた人びとは、制度化された段階で、その空間を選択した動機を失ってしまう可能性もある。行政による社会福祉による救済が、まずはなされるべきであることは当然である。しかしそのような社会的仕組みすら掬い上げられないような人びとが社会に存在すること、そしてそのような人びとにとって存在を許される社会的な隙間が必要とされていることを、現代的なコモンズ論の射程に収めることは不可欠であるといえよう。当然、そのような人びとが最後に辿り着く場所の存否の是非という問題は、容易に解決できるものではない。しかし現代都市社会において、もしコモンズの可能性を探るのであれば、そのような問題から目を背けることはできない。少なくともコモンズのあり方が、企図せずとも周縁的弱者の排除に加担する可能性があることくらいには自覚的になる必要がある。この問題は、まだ現代のコモンズをめぐる議論のなかで、十分に顕在化してない重要な論点である。

排除論理を隠蔽するコモンズの危険性

新中川の事例は、いわゆるフリーライダー化した市民の行為を排除し、適切な利用を模索するなかで弱者が「巻き添え」になって排除されたと、とりあえず考えておこう。そこに排除する側の差別的な企図は明確には窺えない。次に紹介する河川施策の事例も、直接に弱者排除を目論んだものではない。しかしその施策の背後には、市民たちの弱者に対する排除のまなざしが漂っている。

2010年夏、川崎市高津区瀬田地内の多摩川河川敷の利用をめぐる議論が巻き起こった。多摩川に多くの人びとがバーベキューを楽しむために来入していた。それらの外来者は、多摩川河川敷を野放図に使い、ゴミと騒音をまき散らすという問題を引き起こした。そのため地域住民は川崎市へ苦情を申し立て、市は対応を検討した。その結果、市は地域住民に迷惑をかける状況を改善するために、河川敷を柵で囲み整備して有料化する「社会実験」を行った。フリーライダーとして河川敷を利用し、地域に苦痛を与える外部アクターとしてのバーベキュー愛好者たちに、受益者というかたちで負担してもらおう。ここで川崎市は、先に紹介した新中川河川敷不法占拠問題で行政が対応した「包括占用許可制度」を、やはり同じように活用している。

この社会実験は、おおむね「成功」したようである。その後、川崎市が実施したアンケートへの近隣住民の回答によると、社会実験によってゴミ投棄や騒音などの迷惑行為が「大幅に改善された」は28パーセントで、「やや改善した」を加えると全体の75パーセントを占め、「悪化した」という回答はなく、河川敷のバーベキュー利用を「今後も認めてもよい」という回答が66パーセントにのぼったという(朝日新聞 2010年10月22日朝刊、横浜1地方)。この社会実験の後、この多摩川の領域は「多摩川緑地バーベキュー広場」という形態で公式に運営されている。

この川崎市がとった施策は、管理が行き届かないオープン・アクセス空間(資源)を、多様な人間が利用し適正な管理下に置いてコモンズ化する試みである。騒音やゴミ問題で困っている地域住民が、ステークホルダーとして管理の厳正化を行政に要求し、行政は「制度」を用いて外来者も含めて利用できる仕組みを考え出した。アンケートを見る限り、その実験によってこの問題は「改善」されたといえよう。しかし、この問題の背後にバーベキュー問題とは異質な問題が横たわっていたことは、あまり知られていない。

この2010年の施策以前から、川崎市は多摩川的环境保全に関して種々の計画を練っていた。川崎市の文書によると、2005年に川崎市新総合計画「川崎再生フロンティアプラン」を策定し、ここで多摩川を「市民共有の財産」—市民のコモンズ—と位置づけ、市民が憩える環境作りを目指した。さらにこのプランの策定にあたり「市民・企業・行政が協働して取り組む」というガバナンス的統治を目指して、同年に市民意識実態調査や利用者アンケート、多摩川サロン等により市民たちの意識が把握された。また2006年には、利用団体や地域代表、公募市民からなる「川崎市多摩川プラン策定市民会議」を結成し、有識者も含めた「川崎市多摩川プラン策定委員会」を立ち上げて、2007年に市民の意見を聴取する「パブリックコメント」を実施したのである。そのパブリックコメントには、市民からの107件もの意見が寄せられた⁽⁴⁾。これをもとに川崎市は「川崎市多摩川プラン」を策定している。この一連の政策立案過程は、市民協働を基本理念に掲げ、市民や企業、学校、行政がそれぞれの役割と責任を果たしながら協働して取り組む、「先進的」な試みといえよう。

このプラン策定の際に寄せられたパブリックコメントでは、一般的な景観保全や再生、施設の充実といった意見とともに、上記のバーベキュー問題に関する4件の意見も述べられている。それには「バーベキューを禁止すべき」という強硬な意見もあるが、おおむね有料化による受益者負担と、適正利用による環境改善が訴えられており、川崎市の施策はそのような穏当な意見を反映させたものと見て良いだろう。

だが、実はこのパブリックコメントには、さらにバーベキューを楽しむ外来者とは別の「外来者」に対する意見が数多く寄せられていた。その外来者とは、ホームレスの人びとである。そのパブリックコメントにはホームレス問題が、バーベキュー問題より多い13件も訴えられている。その一部を見ると「公共の場を不法占拠しているホームレスの問題を解決して欲しい」、「河川敷は、市民の税金で整備・管理されているので、市はホームレスの不法占拠を認めてはならない」という一般的な意見から、「青少年の健全な育成のためにも、ホームレスの不法占拠を黙認しないで欲しい」、「東急東横線橋脚付近の緑地公園に住むホームレスとテント小屋を撤去して、子どもたちを安心して遊ばせたい」という、「不健全」、「危険」といったホームレスに対する偏見に基づく意見も見られる。さらに「基本目標別施策の方向性『ホームレス問題への対応』について、不法占拠者の自立支援よりも、地域住民の住環境改善を優先してほしい」という我田引水の見解もあった。

そして次のような意見が出されたことには、私たちは注目しなければならない。

『ホームレスになることを余儀なくされた者もおり』という表現は偏っている。『公共の場を不法占拠しているホームレスがおり』と文言を訂正すべき

「捨て犬・捨て猫にホームレスが餌をやり、生態系に悪影響を与えているとあるが、市民が捨てた犬猫もいるが、市民の責任だと断じ責任を自覚すべきという表現は訂正して欲しい。ホームレスの不法占拠を解決すれば起こらない問題では？」

(4) 川崎市役所ホームページ：「川崎市多摩川プランのパブリックコメントの結果について」http://www.city.kawasaki.jp/530/cmsfiles/contents/0000020/20806/pubcomme_kekka_gaiyou.pdf アクセス日：2012.12.15

『ホームレスとなることを余儀なくされた者』という表現を、『国民の税金で整備された公共の土地を不法に占拠している法令違反者であるホームレス』に変更して欲しい(以上、パブリックコメントの要旨⁽⁵⁾より)

このような批判感情が沸き起こることは、一般的な感覚として理解できる。ただしそうだとしても、それをパブリックコメントとして公の場で表明する市民の不寛容な姿勢には驚かされる他はない。市民のホームレスに対する無理解と、偏見に基づいた強烈的な攻撃性がそこに看取されるのである。このようなざらついた言葉を、いとも簡単に平気で、当然のこのように声高に述べ立てることのできる市民の意識、あるいは公共意識を私たちはやはり疑ってかかるべきであろう。そこに人間の排除を簡単に主張できる「未熟な市民意識」、「未熟な公共意識」を見出してしまうのは筆者だけであろうか。

このような「市民」は、川崎市民であるというだけで、多摩川という現代的コモンズを、利用したり管理したりする正統性や権限を有することができると誤って理解しているようである。そのような正統性や優位性は、「市民」という属性だけで得られるものではない。しかしこのような市民が、ア priori に現代的コモンズのステークホルダーとして混入し、力を行使するというのが現状である。そして行政はそのような市民の声をも包含しながら、施策を打ち立てていかなければならない。一方、パブリックコメントといういかにも民主的な意見集約手段からは、最初の時点からホームレスなどの社会的弱者は排除されている。つまり施策には、そのような人びとの声は届かないのである。

一見民主的な仕組みが、実はその背後においてその仕組みにアクセスできない人びとを見捨てたままにしているという社会制度の構造的瑕疵について、私たちは強く認識しておくべきであろう。民主的手続きを重んじるような現在のガバナンスの仕組みは、実はまだ不完全なのである。現状、ホームレスは現代的コモンズの担い手にはなれない。

さらにここで、先に紹介したバーベキュー問題とそれに対する施策が、このホームレスの問題の「解決」に利用される危険性があることを指摘しておきたい。両者の問題は一見異なる問題のように受け止められるかもしれないが、実は密接に関係している。もちろんバーベキュー問題とホームレス問題の改善を求める市民は同一とは限らないであろうし、また川崎「市民」も多様でさまざまな意見があることは当然である。そして今回の施策はあくまでバーベキュー問題に対応する施策として、行政によって展開されたようである。

しかしこの施策の手法は一步間違えると、このような社会的弱者に向けられてしまうのである。ホームレス排除という目的を隠蔽し、他の目的にその目的を潜ませることにより実質的に隠蔽した目的は達成される。バーベキュー問題の排除のやり方、そしてそこで編み出されたその解決法は、表立たないやり方で間接的にホームレスに向けられる可能性があるのだ。つまり包括占有許可制度という現代的コモンズを生み出す有効な方法は、一方で公物としての川を囲い込み、間接的にホー

(5) 川崎市役所ホームページ：「市民意見の内容と意見に対する回答(要旨)」http://www.city.kawasaki.jp/530/cmsfiles/contents/0000020/20806/pubcomme_youshi.pdf アクセス日：2012.12.15

ムレスを囲いの外へと追い出す危険性をもっているのである。その点からいって、現代的コモンズをア prioriに褒めそやすことはできないのであり、多様な視角、多様な立場からの細部にわたる検証が望まれるのである。

おわりに——コモンズ的思想の限界性

多摩川で採用された手法は、ジェントリフィケーション (gentrification) の一種として見なすことも可能であろう。ジェントリフィケーションとは狭義には、都市部において荒廃し疲弊した低所得者層などが居住するエリア (インナーシティ) で、新しい価値を生み出す文化活動や再開発を行い、イメージを改善したり活性化したりすることによって、中・高所得者層のその地域への移住が自然と促進される状況や、さらにそれを促す運動や政策である。それは現在では、町イメージの転換のための戦略的手法として、明確な目的をもって展開される場合が多い。都市再生の手段として一見有効なこのジェントリフィケーションは、実は一方で家賃高騰などの現象を引き起こし、先住する低所得者や弱者を圧迫する。そして直接、間接にそれらを玉突きのように追い出していくという弊害を生み出している。社会学者の田中研之輔は、ジェントリフィケーションに肯定的な側面を認めつつも、その華やかさの裏側で、強制的に退去させられた人びとの存在が見えなくなるという社会的正義の問題を指摘している (田中 2012: 79) が、そのような作用が、多摩川をめぐる現代的コモンズにも看取できるのである。

河川の包括占有許可制度は、地域の要望を汲み取り、河川をコモンズ化する有効な手段である。しかし人権や社会的正義などを含み込む真の公共性の論理に無理解なまま、地域のみ論理だけでその制度が使用されると、それは新たな問題を引き起こす原因となるであろう。現在、コモンズの排除機能は容易に手段化され、目的化され、応用される危険性をもっているのである。現代社会において新しくコモンズを創造しようとする意欲的な試みが、社会的弱者を暗黙裏に排除するための、ごまかしの方便として利用されないことを祈るばかりである。

(すが・ゆたか 東京大学東洋文化研究所教授)

[引用・参考文献]

網野善彦『無縁・公界・楽—日本中世の自由と平和』平凡社、1978年。

Berkes, Fikret, ed. *Common Property Resources: Ecology and Community-Based Sustainable Development*. London: Belhaven Press, 1989.

Hess, Charlotte and Ostrom, Elinor, eds. *Understanding Knowledge as Commons: From Theory to Practice*. Cambridge, Mass: MIT Press, 2007.

井上 真『コモンズ思想を求めて』岩波書店、2004年。

松下和夫編著『環境ガバナンス論』京都大学学術出版会、2007年。

菅 豊「ローカル・コモンズという原点回帰—「地域文化コモンズ論」へ向けて」山田奨治編『コモンズと文化—文化は誰のものか—』東京堂出版、2010年。

田中研之輔「ジェントリフィケーションに関する認識論的枠組み：序説」『地域イノベーション』4、2012年。

鳥越皓之「コモンズの利用権を享受する者」『環境社会学研究』3、1997年。

大原社会問題研究所雑誌No.655 (2013年5月号) 抜刷

現代のコモンズに内在する排除性の問題

菅 豊