論　　説

英国におけるコモンズ・ガバナンスの回復に向けた取組み

鈴　木　龍　也*

［目次］
はじめに
1．英国のコモンの権利
2．コモンズ・ガバナンス回復の取組み
3．農業環境スキームとコモンズ・ガバナンス確保の取組み
4．入会の再構築のために求められること
結びにかえて

はじめに

日本の入会権や英国[1]のコモンの権利（rights of common）は見方によっては近代以前の社会関係の残滓であり、今日的な社会において継続の基礎を失い漸次的な消滅過程にあるとされる。もっとも逆に、今日的な社会関係や法的関係を批判的に見る立場のなかには、コモンズ的な関係をその現代社会批判や現代法批判の実在的な核、あるいは将来に向けた展開の

* すずきたつや　龍谷大学客員教授

1　本稿ではイングランドとウェールズのみをさして「英国」という語を用いる。例えばスコットランドにおいてはコモンズはないと言われるように、UKのこれ以外の地域においては基礎となるコモンズに関する実質的な関係の在り方自体が異なるし、本稿でしばしば取り上げることになる2006年コモンズ法も基本的にはイングランドとウェールズのみを対象とする法であるなど、適用される立法という点においてもUK全体を一体的なものとして論じることはできない。

可能性の種子とでもいうべきある種特別な位置に置くものもある。さらに言うなら、オストロム（E. Ostrom）的な近年のコモンズ論はコモンズ的な関係にこのどちらでもない安住の地、すなわち今日的な社会構成の原理に基づいた安定的な位置づけを与えたかにも見えるが、それはコモンズをいわば資源の単なる共同所有関係という、包括的ではあるが平板なものとして措定することによってはじめて可能になったと言えなくもない。

英国や日本の法はいわゆるコモンズ的な関係や入会的な関係をその私法の判例法体系、実定法体系という近代法的な枠組みの中に取り込むという共通する特徴を有している。しかしそうするにあたっては、ともにそれらのコモンズとしての本質、入会としての本質を換骨奪胎して平板化することを余儀なくされている。そしてその後の歴史の進行過程においては、いわゆる旧来からのコモンズ的な関係の実質を残す「慣行」と、平板化されて措定された法関係とのズレに伴う興味深い法・社会現象を多く生じさせ、いわば法社会学的知見の主要な発生基盤の一つともなってきた。

コモンズ的な関係、入会的な関係が消滅過程にあるかどうかは別にして、少なくとも今日においては、そのいずれにおいてもそれぞれの構成原理の中核をなすはずの集団のガバナンスの不全、不在が問題となり、その再建、再構築が課題となっている。

日本においては、総務省（旧自治省）を中心として、入会地を公有地や財産区有地等として公の領域に取り込まんとする政策が主要な入会権理論や判例理論をも実質的に無視する形で進められてきた。今日においては行政府においても確かに入会地公有地化政策へのパッションはそのものとしては消失していると見るべきであろうが、そのようななかでもある種の惰性としてこの政策は継続し、入会権者の入会的関係への思い入れの希薄化が進むなかでかえって財産区有地化の実質的な進行がみられるとさえ言うことができる状況になっている。

日本の入会地の多くにおいて第２次世界大戦後には木材不足のなかで植

林が行われたが、その後の林業不振のなかで植林された入会地のかなりの部分が実質的に放置されることとなり、入会地の管理放棄という事態が進んでいる。それに加えて、入会集団が存在する地域社会の崩壊が進むなどして、入会的な社会関係自体の衰退、消滅が進んできている。

日本と同様にコモンズ的関係を法の中に取り込んできた英国における状況はいかなるものであろうか。英国では囲い込みという徹底的な土地所有の近代化過程を経験しながらも、コモンズ的な関係を実態として長く保持し続けている。また、英国法においても、コモンの権利という、コモンズ関係に対応する法関係が存続し続けている。しかし、その法的な構成としてはコモンズ関係の基礎となるべきコモナー（commoner）の共同的な契機を徹底的に排除するなど、日本以上に近代法的純化が進んでいると言うことができるように思われる。もっとも、関係当事者間においては、さらには社会的な了解としても、近代的な役権的関係に純化し得ないコモンズとしてのある種特別な関係性、あるいはそのような関係性残存への期待とでもいうべきものを残しているように、少なくとも筆者の目からは、見える。だからこそ英国のコモンズは「コモンズ」なのである。

このような歴史過程の反映として、英国のコモンズはコモンズ・ガバナンスの喪失を必然的に抱えざるを得なかった。特にその法的形態を素直にみるなら、そう解さざるを得ないものとなっている。そうすると、近年の日本における実態としての入会的関係の変質や消滅と英国のコモンズ・ガバナンスの不全は、根本においては同じ法・社会現象の２つのバージョンと言うことが出来るのではないだろうか。

加えて、今日の現実的な社会状況のなかである種必然的なものとして浮かび上がってくる、地域社会を主体とする地域自然資源の自律的なガバナンスの回復という課題への対応という観点から見るなら、実は両者は将来に向けた共通の可能性を持ち、その実現のための共通の課題を有しているとも言いうる。自然資源の地域主体のガバナンス回復のための当面の政策

的取組みについて相互に参考にすべき点が多いのも事実である。

さらに近年の農林業政策との関係から付言するなら、筆者は、環境保全的な農林業の振興や自然資源管理のための公費による支援制度の拡充へ向けた政策の展開という課題は、現代国家、現代社会においてはある種普遍的な政策課題であり、世界的にも今後長期にわたって取り組まれていくべきもの、取り組まざるを得ないものであると考えているが、コモンズ・ガバナンスの再構築、あるいは日本的な脈絡の中で言う入会管理の再建という課題は少なくとも当分の間はそのような政策と組み合わされることによってはじめて現実的な実現可能性を獲得することができるものである。

英国はこのような形での、すなわち環境保全的な農業支援の重要な一環をなすものとしてのコモンズへの支援、そしてその実現のための不可欠な契機としてのコモンズ・ガバナンスの再建という課題に早くから取り組んできている。本稿では、英国において取り組まれてきた環境保全的農業の支援のための政策がどのような脈絡のなかで必須のものとしてコモンズ・ガバナンスを必要とし、どのような政策展開のなかで実際にそれを実現してきているのか、あるいはどのような点がその実現の障害となっているのかなどについて検討する。この検討により、日本における入会的関係の展開の可能性につながる何らかの示唆をえたい。

以下、まず英国のコモンの権利について簡単に特徴を述べ、第２次世界大戦後のコモンズ・ガバナンス回復の取組み、特に2006年コモンズ法にいたる流れについて概括的な説明を行う。その上で、20世紀末から本格的に取り組まれることになった農業環境政策とコモンズ・ガバナンスがどのような形でリンクし、その結果近年の現実のコモンズ・ガバナンスはどのような状況になっているのか検討する。そして最後に、以上の英国におけるコモンズ・ガバナンス回復の取組みが日本の入会的な地域資源管理制度再建のために示唆するものがあるとしたらどのようなことか、考えてみることにする。

1．英国のコモンの権利

（1）コモンの権利概説

英国におけるコモンの権利は基本的には日本の入会権にあたるものということができるが、無視し得ない違いもある。英国におけるコモンズ・ガバナンス回復への取組みについて検討する前に、英国のコモンズおよびコモンの権利がどのようなものか、日本の入会権と比較しながら見てみることにする[2]。

コモンの権利は英法上は一般に「他人の土地の自然産出物の一部を採取する権利」と言われ、採取権（profit à prendre）の一種とされている[3]。そして採取対象物の違いから、放牧コモン権（common of pasture）、土壌採取コモン権（common in the soil or common of digging）、漁撈コモン権（common of piscary）などに分けられる。このうち本稿が主に対象とするのは放牧コモン権ということになる。放牧コモン権はこの権利が存在する土地、すなわちコモン・ランド（common land）にこの権利を有する者、すなわちコモナー（commoner）が牛や羊などを放牧し、それらの口によって草などを採取する権利とされている。

コモンの権利は「他人の土地から」対象物を採取する権利であるので、コモナーが自分の土地についてこの権利を持つことはない。そのような場合についてはコモンの権利がそこで行使されているとはみなされない。したがって、日本の共有の性質を有する入会権にあたるものはコモンの権利

2　コモンの権利については主に、望月礼次郎（1963）「イギリス法における入会権」（内田力蔵編『市民社会と私法』東京大学出版会、所収）、戒能通厚（1979）「現代イギリス土地法の一側面――入会地とオープン・スペースを中心に――」（下山瑛二・堀部政男編『現代イギリス法』成文堂、所収）、Cousins, E. F. & Honey, R.(2020)“Godsden & Cousins on Commons and Greens(3d ed.),” Sweet & Maxwell による。

3　Cousins & Honey *supra* note 2, pp.41-42.

としては存在しないということになる。

また、コモンの権利は対象となるコモン・ランドの一定産出物の「一部を」採取する権利である。コモナーだけでなく当該土地の所有者も対象物を採取する権利を有するとされている。また、採取権者がその土地の当該産出物のすべてを取得する権利を有する場合もあるが、その場合についてはコモンの権利とは別の権利とされる。コモンの権利は日本における共有の性質を有しない入会権と似た権利であるが、この点ではそれとも異なるということになる。

コモンの権利はそれが付属する土地の権利との関係などからは、自由保有権付属コモン権（common appendant）、保有権付属特別設定コモン権（common appurtenant）、純粋設定コモン権（common in gross）、隣接地コモン権（common because of vicinage）の４種に分けられる。詳細の説明は省略するが、本稿で特に問題となる放牧コモン権について言えば、自由保有権付属コモン権は自由保有権に付属し、一定種類の家畜をそのコモナーが「耕地の経営――耕転・施肥――のために必要とする数または彼が自己の保有地の収穫によって一冬の間飼養しうるだけの数」[4] の範囲で放牧することができるのにたいし、保有権付属特別設定コモン権は自由保有権だけでなく謄本保有権に付随するものもあり、放牧できる頭数はコモナーの「保有地が冬の間飼養しうる数によって決められる場合（起臥の原則、rule of levant and couchant）と、一定数に固定される場合」[5] があるとされている。もっとも保有権制度は歴史的に大きく変化しており、たとえば謄本保有権は現在はそのままの形では存在していない。

起臥の原則は、英国コモンズが本来有していた共同性を体現するものである。また、いずれのコモン権もそれが付属する土地の権利の移動に付随してのみ移動することが可能な権利であるのに対し、純粋設定コモン権は

4　望月前掲註２、130頁。
5　同上、131頁。

コモナーが有する土地の権利などとの関係が切断されているだけでなく、権利内容としての放牧可能頭数がはじめから数として決まっている。したがって例えばあるコモン・ランドに羊100頭を放牧することができる権利として独立して譲渡されうるということになる。今日においては純粋設定コモン権を有するコモナーの中には遠隔地から放牧地まで羊などをトラックで運んできて放牧するというようなことを行う者もいるとのことであり、コモンズを地元住民による土地利用コントロールの仕組みとしての側面を重視して理解する立場からは、その実質的な動揺・崩壊の局面を象徴するものとなっているようにも見える。

本稿で問題となる放牧コモン権はいわゆる荒蕪地（waste）にあることが多いが、そこについてはもともと領主の支配もそれほど確固としたものではなく、歴史の経緯の中で基本的には領主の土地とされていくことになったが、現在において地主がいない、あるいは地主が誰かが不明ということも珍しくないようである。そのようなコモン・ランドについてのカントリーサイド・スチュワードシップ申請などにおいては地元の自治体が代替的な役割を果たすことができる旨の対応が既になされている。

（2）コモナー集団の共同性

コモンズ・ガバナンスの観点からコモンの権利をみるなら、なんといっても特徴的なのはその個別性である。コモンの権利はコモナー集団が持つ権利、あるいはコモナー集団の強いコントロールを受ける権利と構成されるのではなく、各個人がそれぞれに持つ権利とされている。個人的な権利として行使されるだけでなく、個人的な権利として譲渡され、相続される。また、権利者相互の平等性や公平性等を担保する法理もない。法的次元ではコモナー達の個別的権利が一定の土地、すなわちコモン・ランドに集合的に存在しているにすぎない。

すでに述べたように、コモンの権利の中には一定の土地の権利に付随し、

その土地の権利に随伴する形でしか譲渡できないものもある。しかしコモナー集団に所属することによって権利者となったり、集団から離れることによって権利を失ったりすることはない。現実的には荘園裁判所などを中心とするコモンズの共同体的規制が消滅していった後にも何らかの形でコモナー集団の共同性を支える組織が継続してきている場合も多く見られるが、コモンの権利に関する法理の中には基本的には共同体による統制や管理などを可能とするものはない。

先ほど触れた起臥の原則について言うなら、このような原則の存在はコモナー間の共同性が実態としては存在することを前提としてはじめて理解できるものであろうが、法理の上ではあくまでもそれぞれのコモナーについての個別的な制限でしかない。さらにいえば、今日においては実態においてもその原則の存在自体が危ういものとなってきている。

日本法との比較という観点からは、英国のコモンの権利は権利内容が一定の具体的な利用に限られる権利とされている点も重要な違いである。日本の入会権の中心をなす共有の性質を有する入会権は基本的には所有権的な権利と構成され、伝統的な入会稼ぎだけではなく、植林等による団体の直轄的な利用なども含めた様々な利用への転換を認められ得る、ある種観念的な土地支配権の一種と構成されるに至ったのに対して、英国のコモンの権利は、たとえばあるコモン・ランドにおける羊20頭の放牧の権利というように、かなり具体化された一定内容の利用（資源採取）の権利と構成されている。これを変更しうる共同体的な管理や規制の法理は基本的には存在しない[6]ので、それぞれのコモンの権利の利用を制限するにはそれぞれのコモナーの同意が何らかの拘束力ある形で示される必要がある。

6　囲い込みはこれを行うものであったわけであり、特に第２次囲い込みは多くのコモン・ランドを対象とするものであったといわれている。第２次囲い込みの後半期においては囲い込み手続き等について定める一般法が制定されており、それはコモン・ランド消滅に関する制定法による規範形成でもあったということになる。

コモンの権利は、その譲渡への制限が基本的にないため、地域住民が主体となって地域資源の管理をするということを保障する原理はコモナーなどが団体を形成して合意を形成していく以外には存在しないということになる。またその合意の強制力も実質的にかなり制限されたものにしかならない。この点もコモンズ的な権利としては問題である。ただし、これはコモンの権利の内容が現実的な採取に限られており、離れたところからの権利行使が難しいこと、および近隣の土地の権利に付随するとされる類型のものについては、その土地の権利の移動に付随する形でしか移動しないことによって緩和されている。

以上のように、コモンの権利はコモンズを支えるものとして見た場合大きな弱点を有しているように思われる。

2．コモンズ・ガバナンス回復の取組み

（1）コモンズ法制の近代化とコモンズ・ガバナンスの喪失

上に見たように、コモンの権利には基本的には２次的自然資源・地域資源に対する地域住民の共同的な利用・管理の実現に向けて機能する法理がない。歴史的にみれば中世においては入会地の利用・管理に関して荘園裁判所や村集会が集団的規制の場として機能していたが、そのような形でのコモンズのガバナンスが封建制の弛緩とともに失われ、多くのコモンズで有効な管理が行われなくなっていったと言われている[7]。

英法の近代化の流れとの関係で言うなら、封建時代にはコモンズの関係は領主の権威のもと、コモナーの共同性を体現する慣習的な諸規則の下に

7　封建制が崩壊した後も、コモンズの共同的管理が、法的原理としてはともかく、実質的には継続してきたとの見方もある。たとえばA. Winchesterらによる近年の研究（Rodgers, C. P., Straughton, E. A., Winchester, A. J. L & Pieraccini, M. eds.(2011)“Contested Common Land: Environmental Governance Past and Present,” Routledge, pp.38-42、など）参照。

置かれていたが、コモンズの関係が近代法に取り込まれる際に共同性を示す原理を法的には失い、コモンの権利は個別的な権利として構成されるようになってきた。そのようなものとして構成されることによってはじめてコモンの権利は英法の近代化の中に存在の場を得たわけである。しかしそれにより、あるいはそれと符号を合わせ、コモンズにおけるガバナンスの不全、共同性の喪失が現実化したということになろう。

（2）第２次世界大戦後の取組み

コモンズ・ガバナンスの再生にむけた取組みの歴史は長いが、ここでは第２次世界大戦終結以降の流れを概観する。

第２次世界大戦終了後には軍の演習地として接収したコモン・ランドの返還が現実的な課題となり、さらにはコモン・ランドでの演習により農地開発の適地がまだそこに残されていることが明らかになるなどして、コモンズ・ガバナンスの構築が大きな政治課題として取り組まれることになった。1955年にコモン・ランドに関する王立委員会（Royal Commission on Common Land）が設置され、1958年には王立委員会報告（Report of Royal Commission on Common Land 1955-1958, Cmnd.462）が出される。そしてそれを受けて、まずは登記制度の導入が必要であるとして1965年コモンズ登記法（Commons Registration Act 1965）を制定する。さらにそこで残されたコモンズ・ガバナンスの改革という課題に応えようとする2006年コモンズ法（Commons Act 2006）の制定へと進んでいくことになる。

なお、コモンズへのパブリック・アクセスもこのような検討の一つの焦点であったが、これについてはコモンズだけでなくより一般的な形、すなわち登記されたコモン・ランドをも含む「アクセス・ランド（access land）」へのパブリック・アクセスの拡大という形で、2006年コモンズ法より一歩先に2000年カントリーサイドと歩く権利法（Countryside and

Rights of Way Act 2000）により実現される[8]。

英国はコモン・ロー国であり、制定法により一挙に近代法的な所有法の体系を導入したわけではない。1925年財産権法（Law of Property Act 1925）など確かに画期となる立法的な対応がなされてきてはいるが、基本的には判例法の漸次的な展開により法が形成・変化してきた。判例法はあくまでも個別事案に対する判決を基礎とするものであるため、多様に展開するコモンズに関する法原則という面においては曖昧さや複雑さをなかなか清算できないままに来ていた。

1958年の王立委員会報告は、コモンズの実態を学問的に把握するという意味でも、さらにはある種公的な形で把握するという意味でも、コモンズの内容把握において重要な意味を持つものであった。加えて、この報告はコモンズがどのようなものとして存在するべきかという点に関する議論も行っている。すなわち、一方ではコモンズへのパブリック・アクセスの重要性を認めつつ、それだけではなく集約的な耕作、林地としての改良、集水、軍事演習のための利用等の意義についても検討している[9]。

（3）1965年コモンズ登記法

王立委員会の報告を受け、コモンズの実質的な改革をするためにもまずは登記制度の確立が必要であるとして、1965年コモンズ登記法が制定される。

8　コモンズを含めたカントリーサイドへのパブリック・アクセスの拡大過程については鈴木龍也（2024）「第３章　フットパスとアクセス・ランド――英国におけるカントリーサイドへのパブリック・アクセス制度の展開」（前川啓治編集『フットパスでひらく観光の新たな展開：あるく・まじわる・地域を創造する』ミネルヴァ書房、所収）参照。

9　Royal Commission, Report of Royal Commission on Common Land 1955-1958, Cmnd 462, pp74～86. また鈴木龍也（2020）「今後の入会林野管理に求められること――近年の紛争例、英国の立法を参考に」入会林野研究40号（中日本入会林野研究会）29-30頁、参照。

もっとも、この法律は必ずしも登記のプロセスについて規定するだけではない。登記すべき権利についての規定などもあり、そこでは英法において一般的にはコモンの権利とはされない権利、たとえば数制限放牧権（cattlegates）や単独放牧権（sole or several pasture）をもコモンの権利として登記すべきものとしている。英法的に純粋にコモンの権利にあたるとされているものだけに登記の対象を限定しない方がよいとの判断に基づくものと思われるが、混乱を招く要素の一つとなっていることは間違いない。

また、この法には、登記の際にはコモナー等の相互的な監視の目などにより申請のチェックが行われることを期待する仕組みが組み込まれていたのであるが、これは現実的には有効に機能せず、放牧コモン権については実際に過剰な頭数のコモンの権利の登記がなされるという問題を生じさせた。過大な放牧頭数の登記を許してしまったというのはこの後長く英国のコモンズ問題に悪影響を与えている。

この法では放牧コモン権について純粋設定コモン権だけでなく自由保有権付属コモン権や保有権付属特別設定コモン権についてもみな放牧可能頭数を登記することとされている。

放牧コモン権の多くを占める保有権付属特別設定コモン権においては、放牧可能頭数については通常は起臥の原則が適用されていたが、放牧可能頭数を定まった数として制限している場合もあった。そして放牧可能頭数を数として定めている保有権付属特別設定コモン権については、そのコモン権とそれが付属している土地の権利を切り離すことが可能であるというコモン・ローのルールが存在している。

そのため、1965年法にしたがって保有権付属特別設定コモン権の放牧可能頭数を数として登記している場合にはそのコモン権と付属する土地の権利との切り離しが可能になるのかという形で、頭数の制限を数として登記に記載することの意味が訴訟で争われ、そのような場合には両者を切り離

したうえでの譲渡等が可能であるという判決が下された[10]。

なお、2006年コモンズ法では、放牧コモン権についての付属土地との切り離しは一定の例外的な場合を除いては認めらないものとされた。

（4）2006年コモンズ法

1965年コモンズ登記法は、過剰なコモンの権利の登記がなされるなどの問題を生じさせた。そのため、数の是正、そしてそれに加えて、同法制定の際にすでに予定されていたコモンズのあるべき管理制度の導入を目指し、2006年コモンズ法が制定された。

同法の制定に向けて様々な形での検討が行われているが、そこではコモン・ランドが有する価値の見方にかなり大きな変化があった。コモン・ランドの有する多面的価値とでもいうべきものの位置づけがあがったこと、そしてその内容について今日につながるような議論が行われていることが注目される[11]。

同法の柱の一つはコモンズ・ガバナンスの整備をすすめることであり、そのために同法はコモンズ評議会制度に関する規定を置いている。これについては次章で検討する。

3．農業環境スキームとコモンズ・ガバナンス確保の取組み

（1）農業環境スキームとコモンズ・ガバナンス

英国で農民が一定の環境保全的なプログラムに従った農業を行い、それに対して国がその不利益の補償としての意味合いをもつ給付を約束する合意を結ぶという農業環境スキーム（agri-environment schemes）が行われ

10　*Bettison v Langton* [2002] 1A.C.27. 同判決の意味についてはCousins & Honey *supra* note 2, pp.48-49 参照。

11　鈴木前掲註９、30-31頁参照。

るようになるのは1987年からとされている。当初は農業予算に占めるその比率は低かったが、次第に環境保全や農村景観の保全など、新しい農業政策の中核を担うものとしての位置づけを得ていくこととなった。特に英国がブレクシットによりＥＵの共通農業政策（CAP）から離れることになってからは、農地面積に応じた直接支払を廃止に向けて削減し、環境保全的な意味合いの強いこちらの支援の方に予算を移してきている。このような農業環境政策は今日では2020年農業法（Agriculture Act 2020）のもと、環境土地管理政策（Environmental Land Management）として再編されてきており、この先の展開についてはまだ推移を見守る必要があるが、少なくともコモン・ランドへの事業については実質的に引き継がれてきている[12]。

カントリーサイド・スチュワードシップなど農業環境スキームは、農民などが一定の環境保全的なプログラムに従った農業を行い、それに対して国が一定額の支払いをすることに合意するという形で行われてきた。コモン・ランドにおける牛・馬・羊などの放牧頭数の制限が主要な内容の例だが、例えば放牧があまり行われていない低地コモンズでは一定の放牧を実施するということが合意の内容となりうる。そして、このような政府との合意をするには、当該コモン・ランドで影響を受けるコモナー、地主、および狩猟や魚を釣る権利を持つ者など関係権利者全員の合意が必要とされる。

では、コモンズについてこのような合意をする場合、誰がどのような形でそのような合意をすることができるのであろうか。また合意への違反があった場合の扱いはどうなるのであろうか。このような合意の形成が必須のものということになると、コモン・ランドの物理的な利用の管理とは少し異なる形でのコモンズのガバナンスが必要になる。このようなガバナン

12　英国の新たなELMの内容については和泉真理（2019）『ブレクジットと英国農政――農業の多面的機能への支援』（筑波書房）参照。

スが重要な意味を持つというのが、今日求められているコモンズ・ガバナンスの特徴である。

以下、コモンズ・ガバナンスのこのような面に着目して、制度的にその担い手になることが期待されているコモンズ評議会とコモンズ協議会について検討する。

なおここで、コモンズに関する農業補助の受領は必ずしも常にこのようなコモンズの共同的な管理とでもいうべきものを要請することになるわけではないということを確認しておきたい。そのいい例が共通農業政策（CAP）における基礎支払い（Basic Payment Scheme）である。これについては各コモナーがそれぞれに自分の利用の比率などを基準に計算される補助金を請求できるとされている。全体での利用のあり方等に関する合意が必要とされないからである。補助金請求の形はその補助金の趣旨によって変わるということであり、農業環境スキームに基づくコモンズの権利者への支払いは、そのもととなる取組みが権利者全員の合意無しには意味がないものとなるため、権利者全員での合意、もしくは全員の合意と同様の効果を持つ形での団体としての合意が求められるということになるわけである。

（2）コモンズ評議会（commons council）[13]

2006年コモンズ法が制定される段階ではすでに農業環境スキームのもとでコモンズについても環境保全等を目的とする活動への補助金支払いの枠組みが整えられてきていた。コモナー達がこれらの政策に沿った取組みをして国からの支払いを受けるためには、上に述べたように当該コモン・ランドに関係する権利を持つもの全員の合意が必要となる。ところが、2006

13　以下のコモンズ評議会についての説明は、2006年コモンズ法の規定およびDefra & Natural England “Guidance: Set up a commons council”（https://www.gov.uk/guidance/set-up-a-commons-council, 2025年６月30日最終確認）による。

年コモンズ法が規定するコモンズ評議会を設立すれば、農業環境スキームへの参加の申請をする際に必ずしも関係権利者全員の同意を得る必要がなくなるなど、コモンズの管理は格段にやりやすくなる。コモンズ評議会は必ずしも農業環境スキームへの申請のためだけのものではないが、現実的にコモン・ランドの農業環境スキームへの申請の困難が軽減されるのであれば、申請のためのコモンズ評議会の設置が進み、それによってコモンズ・ガバナンスの適正化も進めることが出来るのではないか。そのような期待もあって2006年コモンズ法ではコモンズ評議会制度が導入された。しかし、コモンズ評議会を設立するためには当該コモンズの関係権利者の大方の合意を得なければならず、それがコモンズ評議会設立の大きな障害となった。

コモンズ評議会でなんといっても特徴的なのは、そこにおける決定の拘束力の強さである。コモナーや地主を拘束する規則を制定できる。違反に対しては裁判で争うことができるのはもちろん、違反に対して刑事罰を与え得るルールを設けることができる（ただし、そのような規則を制定するためには国務長官が規則を承認する必要がある）。また、コモンの権利の行使やコモン・ランド所有者の権利行使を制限する規則を制定することもできる。カントリーサイド・スチュワードシップへの参加も全員一致でなくとも決めることができる。

コモンズ評議会の設立は関係者の合意ではなく、国務長官の命令によるとされている。通常は申請を受けた後に国務長官が命令の草案を発表し、それへの意見表明を受けた上で、利害関係者の大多数の支持を確認できる場合に設立命令を発することができるとされている。

このようにコモンズのガバナンスに対して驚くべき転換をもたらしうるコモンズ評議会であるが、設立は進んでいない。ダートムアなど南西部のコモンズで２つのコモンズ評議会を、カンブリアでは幾つかのコモンズを対象とするアンブレラ型のコモンズ評議会１つを作るパイロット事業が進

められたが、カンブリア地方では少数の地主の反対により評議会を設立できていない。また、これ以外のところでもコモンズ評議会の設立は進んでいない。コモンズ評議会は権限が強いだけに、現時点では地主層の反対などにより設立自体が進まないということである。

（3）コモンズ協議会（commons association）[14]

申請マニュアル等を見ると、実質的には申請のために関係権利者でアソシエーションを作ることが必要とされている（関係者がごく少数の場合は別）。

カントリーサイド・スチュワードシップ申請のプロセスは、第一段階としての申請と、その後のナチュラル・イングランドを介した調整を経ての最終申請、そして最終的に政府との合意によりこのプログラムへの参加が決定するという流れである。特徴的なのはコモンズ協議会での内部的な合意の形成が非常に重要視されていることである。協議会は土地の管理に関する権利を有する全ての人を実質的に代表するものでなければならないとされており、そこで形成される内部的な合意には参加者の責任や受け取る報酬（の決め方）なども含まれる。

協議会はいわゆる任意団体で、もちろん参加を強制できるものではない。加えて、決定事項の強制力も弱い（例えば違反者に刑事罰などを与えるような決定をする権限はない）。コモンズ側と政府との合意の履行を確実なものにするためにはコモンズ側の内部的な合意を確保しておくというのが重要な意味を持つというのは理解できる。しかしコモン・ランドの地主は

14　コモンズ協議会については、Rural Payments Agency “Countryside Stewardship: Higher Tier manual for agreements starting on 1 January 2023,” Anex 6 Common land and shared grazing: additional requirements（https://www.gov.uk/government/publications/countryside-stewardship-higher-tier-manual-for-agreements-starting-on-1-january-2023/annex-6-common-land-and-shared-grazing-additional-requirements、2025年６月30日最終確認）参照。

もちろん、実際には放牧をしていないコモナーなどをも含めた関係権利者全員の合意によりこの事業への参加を決めるというのは、確かに関係権利者の権利内容からすれば当然ではあるものの、コモンズでの放牧を実際に行い、補助金申請を進めたいと考えているコモナーの負担をかなり重いものにしているのは確かである。

2025年からブレクシット後の「農業環境政策」が本格的に動き出そうとしているのであるが、そこでのカントリーサイド・スチュワードシップにおけるこの事業についての説明[15]を見ると、コモン・ランドについてカントリーサイド・スチュワードシップに申請する場合には申請者グループは単一企業体（single entity）として申請すること、法的に執行可能な内部的な合意を形成するなど構成員の責任を明確にすること、そして政府との合意を実現していけるだけの管理統制能力を持つことなどが求められている。最も驚かされるのは、必ずしも申請者グループへの関係権利者全員の参加が求められてはいないということである。一部の権利者グループによる申請を前提とする説明がされている。この点、今後の実際の事業展開がどのようになるのか、気になるところである。

（4）コモン・ランドにおける農業環境スキーム参加への合意形成の問題点

ⅰ）アクティブではないコモナーなどへの補助金支払いの問題

実態の問題であるとともに権利の問題でもあり、最も難しいと感じたのは、元々実際には放牧していなかったコモナー（権利者ではある）や地主が結構な比率の補助の支払いを受けることになっている場合が多いということである。補助金の受領額（比率）を決めるのは関係当事者であり、申

15　“Guidance: Countryside Stewardship Terms and Conditions（draft）”（https://www.gov.uk/government/publications/countryside-stewardship-higher-tier-get-ready-to-apply/countryside-stewardship-terms-and-conditions-draft、2025年６月30日最終確認）

請には関係権利者全員の合意が必要であるという仕組みとするのは法的な観点からすれば当然のことではあるが、そのような枠組みの中ではアクティブではないコモナーの方が強い権利主張をしやすくなるというのは、このような制度の当然の結果であろう。

2025年のカントリーサイド・スチュワードシップから、必ずしもアクティブでないコモナーが参加しなくとも申請していけるように制度改正が進められているのも、上記のような状況を反映してのものかもしれない。ただ、その場合にもアクティブでないコモナーなどの意向がそれなりに反映されるようにはされており、アクティブでないコモナーを補助金受領者からはずすような流れが形成されていくのかどうか、今後の動きを見るしかないように思われる。アクティブではないコモナーを補助金の受領対象からはずすには、コモンズに対する補助金支払いの論理自体の見直しを含む改革が必要なのではないだろうか。申請自体を関係権利者全員でなくともいいとしていくのは、このような点についての見直しの作業が行われた結果かもしれないが、十分な説明がなされていない。

ⅱ）コモンズの内部的な合意形成の実態

カンブリア地方ではFoundation For Common Landのボランティアが合意形成の補助をしており、合意形成のためのかなり有効な支援になっている。ただ、関係者が集まってこの問題について議論をするというのではなく、放牧頭数の削減等についてボランティアがコモナーと個別に話すというのを積み重ねて合意形成を行うということである。「合意形成のためには、個別的に、隔離された状態で説得した方がいい」というのが実情とのことである。

ⅲ）まとめ

当初は、環境に配慮した農業への補助（環境的取り組みのための負担へ

の補償と言うこともできる）への申請にはコモナーや地主などのコモンズに関係する権利者全員の合意が必要とされることから、全員で構成する団体としてのコモンズ協議会内での実質的なガバナンス機能の強化が図られるのではないかと想像していたが、今のところ必ずしもそうなってはいないようである。また、コモンズ評議会は権限が強いだけに、特に地主層の反対などにより設立自体が進んでいない。合意内容を見ると、もともと放牧していないコモナーにもそれなりの支払いをする合意がなされているようで、アクティブではないコモナーも含め権利者全員の合意を求めることの難しさが表面化している。現状をまとめるとこのようなことになろうか。

とはいえ、環境・食糧・農村地域省（Defra）など政策を進める側がコモンズ関係者の内部的同意の形成を大変重視し、申請の手続きとしてその形成を確認できるような仕組みにしていきたいと考えてきたということは、この間の申請マニュアル等の記載などからもよくわかる。現場の声を重ね合わせてみるなら、現実には十分な合意形成、そしてまたそれを生み出すだけのコモンズ・ガバナンスの形成にはまだ至っていない状況にあるが、その形成に向けた大変重要な取組みを続けてきていることは確認できる。

4．入会の再構築のために求められること

最後に英国での政策展開が日本の入会政策にどのような示唆を与えてくれるか考えてみたい。

まず検討の前提として、日本の入会においては入会地の利用そのもの、そして入会の主体となるべき地域集団そのものの衰退が全体としてかなり危機的な状況にまで進行してきているのに対して、英国でも確かに同様の状況は見られるものの、カントリーサイドの景観等への確固とした国民的な支持を背景に、どちらかといえばコモンズの関係権利者によるコモンズ・ガバナンスの確立、適正化の方が中心的な問題になっているというこ

とを確認しておきたい。言い換えるなら、日本ではおそらく中山間地や山間地では地域社会自体の再建という、より大きな問題を抜きにして入会的関係の再建を展望することは無意味な状況になってしまっているのに対して、英国のコモンズにおいては、コモンズ・ガバナンスの再構築という課題の建て方がそのものとしてまだ現実的な意味を持ちうる状況にある。まずこの点を確認しておく必要がある。

日英の入会、コモンズにおける土地自体の性格の違い、その利用の仕方の違いにも注意する必要がある。日本では今日では入会地のかなりの部分は林地となっており、英国でのコモンズの利用の中心が放牧などによる利用、すなわち農業的な利用であるのとは大きく異なる。

以上のような点を考慮にいれたうえで日本での入会ガバナンスの再建、入会的関係性の再興のためにとるべき政策的対応について考えてみる。

英国ではかなり古い時代からコモンズ・ガバナンスの再建が課題となっているが、20世紀末からは農業分野において農業環境スキームが展開し、その中にコモンズでの放牧を含めることにより、農業環境スキームへの申請等を梃子としてコモンズ・ガバナンス再興をも促すという政策手法がとられる展開となっている。

これに対して日本では入会地のかなりの部分は植林されているため、まずは森林の利用・管理への補助とリンクさせた入会ガバナンスの強化策の可能性等について検討する必要がある。日本では現状の森林整備補助の枠組みは基本的には施業の補助を中心とするものになっていて、森林の多面的機能を発揮させるための取組みも進められて来てはいるが、いまだ十分なものとはなっていない。森林の多面的機能に着目した政策への転換をもっと大胆に進める必要がある。この点は入会的関係再構築を目指す政策展開の前提条件とさえ言うことができる。そして森林の多面的機能の保全・増進のための施策の中心は日本では防災にならざるを得ない。日本の森林の防災機能は基本的には保安林制度が担うこととされているが、それ

と森林の多面的機能発揮のための政策展開との棲み分け、複合化等についてまずは再検討する必要がある。また防災に限らず、森林政策全般において施業補助から多面的機能発揮のための補助への転換が必要であり、そのためには新たな補助の順位づけの枠組みの構築などが最初の課題となる。

英国ではコモンズ支援政策が目的とすべき価値の位置づけについてずっと議論されてきている。日本でも森林法の改正時や林業基本計画の改定時にはそのような議論がなされているが、政府レベルでの議論に加えて、地域レベルでの、具体的な対象地を目の前にした議論が望まれる。

そして、上記のような森林政策に埋め込まれた、あるいはそれとうまく組み合わされた入会地政策が必要になる。ここでその内容を展開する用意はないが、方向性を述べるなら、地域の林地や農地の多面的機能の発揮につながる形での入会地の利用について、地域レベルで検討するところからはじめる必要がある。そして今日的な状況のなかでは中山間地や山間地の地域社会自体の存続のための施策と結びついた形で入会的関係再建のための施策を入れていくしかない。

結びにかえて

最後に、本稿の具体的な検討対象から少し外れることになるが、このような問題を考える際の基礎となる入会権概念の転換の必要性について述べておきたい。

第２次世界大戦後の入会権理論の中核を担ったのは川島武宜の入会権論である。この川島入会権論においては、入会権が私的な権利であり、公的なものではありえないことが強調されている。これは入会地を公的なものとして国や地方公共団体の財産の中に取り込もうとする政策に対抗し、入会地を地域住民の手にとどめるためには必要であり、かつ効果的な理論であった。確かに、今日においてもそのような入会権の私権性やそこにおけ

る入会権者間の共同性を重視すること、すなわち入会地がある種私的な共有地の一種たる性格を持つことは基本的に尊重されるべき入会地の重要な性格である。

しかしながら今日においては、入会地が共同性に加えて一般の私有財産とはレベルを異にする公共性、すなわち入会地が入会権者だけでなくそれが存する地域の人々みなの資源としての性格たる公共性を有すること、さらにはより大きな意味での、すなわち社会一般の利益につながるという意味での公共性をも有することを認めたうえで入会権論を再構築する必要がある。それによってはじめて入会地が負うべき特別の負担やそこへの特別の支援を正当に位置づけることが可能となる。今日、川島をはじめとする日本の戦後の入会権論をその歴史的な文脈の中で、また、今日の現実の社会の状況や入会の状況をリアルに踏まえて再検討していくことが、入会的関係の再建のために必要とされているのである。

もっとも、これも日本独自の課題というわけではない。本稿では前半で今日の英国におけるコモンの権利について概説したが、実は川島の入会権論はそれにかなり近い理論構成になっている。川島入会権論は入会地処分などには入会権者全員の同意が必要であるという全員一致の原則を掲げていることがよく取り上げられる。そしてこれは入会集団の強い共同性を示す場面として受け取られることが多い。しかし実は、川島理論においては入会権の強い個別性が認められている。だからこそ共有における共有持分権者と同じように各入会権者の個別の判断が尊重され、入会地の処分においては多数決等で反対者の入会権を失わせることはできないとされるのである。川島入会権論も英国のコモンの権利の今日的な理解と同様に、入会的関係を強い個別性を有するものと措定することによってはじめて近代所有権法体系の中にうまく埋め込むことに成功したのである。

ただ、それが現実の入会的な関係の状況と符合するものであったかについては、今日的な問題状況を背景にしてみてみると疑問がわくところでも

ある。本稿との関連で言うなら、少なくとも日本の入会はいわゆる公共性につながる性格を現実に強く帯びているということは出来るのではないだろうか。またそのような性格は将来に引き継がれるべき入会的関係の一面を示すものと評価されるべきなのではないだろうか。

日本の入会や入会権についてこのような疑問を抱かせてくれるのも英国のコモンの権利の法的性格とその社会的な位置付け等について検討することの意義の一つである。残された問題は多いが、ここで筆を置くことにしたい。

＊本研究はJSPS科研費 JP19K12452の助成を受けたものである。