

論 説

三瓶牧野を支える倫理の転換¹

飯 國 芳 明

1. はじめに

本稿の課題は島根県中央部に位置する三瓶山周辺の放牧を事例に取り上げ、牧野をめぐる倫理の転換の過程を追跡することにある。

三瓶山周辺の放牧地には、かつておよそ2,000haに及ぶシバ草地に2000頭を超える牛が放牧されていたとされる²。しかし、その後、放牧から舎飼への転換や繁殖経営そのものの減少などから放牧牛の数が大幅に減少した。衰退が最も著しい70年代には、放牧牛がわずか14頭にまで低下した経緯もある。しかし、88年になると、この現象に本格的な歯止めがかかる。以降、三瓶牧野の放牧頭数は若干の変動を含みながらも、順調に増加し続けている。

三瓶牧野は、少なくとも明治時代の中期以降、近隣の7集落による入会利用が確立されていた。各集落の農家は周辺農家の利用を排除しながら牧野を共同で維持・管理することで自らの生活基盤を確保したのである。そこには共同管理を滞りなく進めるための内的な規範（一種の倫理）が有効に機能してきた。しかし、70年代以降は飼養頭数の急速な減少によって、牧野を支えてきた社会システムが一気に崩壊する。同時に、内的規範も失われていく。

その後、90年代に入って牧野利用が再生する過程で景観の再生や生物多様性

高知論叢（社会科学）第73号 2002年3月

¹ 本論文は文部科学省科学研究費補助金（基盤研究(B)(2)）「山地畜産を軸とした環境保全型アグロフォレストリ・システムの確立」、文部科学省科学研究費補助金（基盤研究(B)(2)）「農業経済倫理の展開とその応用」および日本中央競馬界・特別振興資金助成事業「平成12年度新基本法農政推進調査研究事業」の研究成果の一部である。

² 高橋他 [20] (1) p.5, p.7 参照。

の保全が重視され始める。牧野のもつ外部経済にも眼が向けられるようになったのである。新たな視点で牧野利用を評価したのは、放牧の再生を担った農家やボランティア組織「緑と水の連絡会議」である。そこには従来とは質的に異なる内的規範の萌芽が認められる。

本稿では、三瓶牧野における土地利用の変遷を整理した上で、内的規範の生成や変質過程を可能な限り事実即して整理したい。以下、第2節で、本稿における倫理のとらえ方を明示した上で、第3節で三瓶牧野の土地利用と利用主体の変遷を整理する。第4節では牧野を支えた従来の倫理と今後期待される倫理の相違を明らかにし、第5節で結論を述べる。

2. 本稿における倫理のとらえ方

倫理をどうとらえるかは容易な問題ではない。倫理学の教科書に従えば、「内から規定している事柄」³、言い換えれば内的規範とすることができる。しかし、内的規範というだけでは、あまりに範囲が広すぎる。そこで、本稿では牧野利用の倫理を解明するために、ミクロ経済学を基礎にした倫理の捉え方を提示したい。

一般に行為は経済合理的行為と経済非合理的行為に分割できる。ここで経済合理的行為とは、与えられた期間内に利潤や効用を極大化する行為を指す。ミクロ経済学によれば、経済合理的な行為は市場を介して、資源を効率良く分配し、パレート最適を実現する。

ただし、経済合理的な行為はいくつかの局面でパレート最適性を満たさない。いわゆる「市場の失敗」と呼ばれる現象が引き起こされる。また、仮にパレート最適が達成されても、分配された財やサービスが社会的に公正なものである保証はない。市場機構は財やサービスの効率的な配分を確保できても、分配問題については解決できないからである。

「市場の失敗」および分配問題を含めた市場の機能不全とも呼ぶべき課題

³ 宇都宮 [4] p.6 参照。

の解決は市場の外に求めざるを得ない。伝統的な議論に従えば、課題の解決は政府が担うべきである。しかし、政府の過度な介入が効率的な市場パフォーマンスを阻害するとともに、政府の一元的・画一的対応が価値観の多様化に対応できなくなっているのが現状である⁴。市場と政府の二元論では、問題を容易に解決できなくなっているのである。近年、非営利セクターが注目を集め、入会地（コモンズ）が再評価され始めている所以はここにある。

本稿でも経済合理主義とは異なる内的規範（倫理）に基づく行動が組織的に行われ、市場の生み出す課題を解決ないし緩和するケースに着目して分析を進めたい。

ところで、政府に代わって市場機能を補完すると想定される組織は多岐に渡っている⁵。NPO、NGOの他、協同組合や入会組織などが含まれる。このうち、NPOは定義が明確であり、(1)利潤を分配しない、(2)フォーマルである、(3)民間組織である、(4)独立して組織を運営している、(5)ボランティアな要素が存在する、の5つの条件を満たす必要があるとされている。協同組合は(5)の要件を満たさないし、入会組織はしばしば一部事務組合に取り込まれて、(3)の要件を満たさないなど相互に性格の違いがある。分析に際しては、この多様性に配慮する必要がある。

この他、組織の形成要因についても留意すべきである。これまで、組織に対するミクロ経済学からのアプローチは立ち後れてきた。経済合理主義に基づかない組織となるとなおさらである。

協同組合研究などをみても、企業理論を直接に適用する研究がほとんどであり、内的規範に立ち入った分析は展開されずじまいであった⁶。ただし、NPOについては例外である。NPOの分析では比較的早い時期から成立の契機が整理されてきた。それによると、NPOが必要とされる根拠は公共財の供給不足と情報の非対称性に求められている⁷。例えば、前者では政府が多様な文化的

⁴ 本間 [25] の指摘による。

⁵ 企業が「市場の失敗」の原因を内部組織の変革で処理する場合もあるが、それはあくまで経済合理主義に則った行為であり、ここでは対象としない。

⁶ 例えば飯國 [2] を参照。

公共財を供給できないことが、後者では教育や病院などのサービスの質が消費者に判断できないことがNPOを生み出す契機として例示されている。

この議論で見落とせないのはNPO成立の契機がいずれも「市場の失敗」に求められている点である。すなわち、パレート最適が実現できないから、NPOが必要という論理が貫徹している。パレート最適は、そもそも「他人の効用を下げることなく、ある個人の効用を引き上げることのできない状況」と定義できる。したがって、所得分配の公平性や公正といった観点をパレート最適性に反映することはできない。

もっとも、NPOの理論の中で分配問題が無視されているわけではない。例えば、弱者救済も公共財に絡めて扱われている。すなわち、寄付金によって「不運な他人の生活が向上し、そのことを知ったすべての人が等しく満足感を味わうなら、この寄付金はある種の外部性を持っており、公共財の役割を果たしている」というのである⁷。これに従えば、弱者救済という所得問題も「市場の失敗」の枠組みで語ることも可能である。しかし、寄付金を提供する側が十分に満足できないから弱者救済活動を自発的に行うという行動はどう見ても裕福な階層の自己満足にしか見えない。そこには救済する側の理論だけが浮上しており、救済される側の現状や要求が無視されかねない危険性が潜んでいる。

所得分配の議論を煮詰めれば、裕福な階層の利益の犠牲は避けて通れない。

もちろん、NPOの成立を公共財や情報の非対称性に求めることが合理的なケースは少なくない。しかし、「市場の失敗」だけに固執した捉えた方には限界がある。分配の問題は市場でも政府でもない第3の極の活動を考察する際に欠かせない視点であり、その形成に重要な役割を果たしうることを指摘したい。このことは本稿の分析でも例外ではない。

以下、次節以降では三瓶牧野の利用経過を整理した上で、牧野を支えてきた倫理の展開を整理する。

⁷ 山中[27] pp.16-25。なお、この分析はE.ジェイムズら[10]による「非営利団体形成の理論」の流れを汲むものと考えられる。

⁸ 以上は山中[27] p.48による。また、この種の外部性は「利他的外部性」と呼ばれている。

3. 三瓶放牧の展開過程

(1) 大牧野の形成 — 三瓶入会の基層 —

1) 三瓶牧畜組合の結成

三瓶山周辺の放牧は少なくとも藩政時代にはその骨格が確立したとされる⁹。しかし、いくつかの利用形態が混在していた三瓶山周辺の入会組織が統一的に整備されるのは1889年（明治22年）である。同年、町村制の施行とともに入会地を持っていた7カ村は佐比売村、山口村、志々村の3つに合併された¹⁰。このとき、旧村（集落）が所有していた林野は所有権を旧村にそのまま残して管理だけが新村の下に移った。同時に「この時点から旧7カ村による合同入会放牧」が形成され、それを管理する主体である「三瓶牧畜組合」も発足したのである。

牧畜組合の任務は牧野の管理経営と牛の改良にあった。主な規約は以下の通りである¹¹。

- ・ 種畜による改良繁殖を図る
- ・ 放牧期間は4月上旬より7月上旬と9月下旬から11月までの2回
- ・ 繁殖中は自由交配
- ・ 牧司をおいて放牧管理に当たらせる
- ・ 放牧牛馬には大字別、個人別の木札をつける
- ・ 盗難防止のために蹄に「烙印」を押す
- ・ 見張人、巡邏人を各字毎に組合員の輪番で毎日交代でおく
- ・ 組合員以外の放牧希望者には、5割増の特別料金をとって放牧を許す

⁹ 高橋他 [20] (1) p.5 を参照。

¹⁰ 組合成立前後の経緯については齊藤 [9] pp.97-102 を参照。石見国安濃郡多根村・小屋原村・池田村・志学村、出雲国神門郡山口村、そして出雲国飯石郡角井村がこれに含まれる。合併後は、角井村が志々村へと編入され、山口村以外の村は全て佐比売村へ編入された。

¹¹ 牧柵改修作業がこのリストには含まれていない点は注目に値する。後にも述べるように、大牧野の牧柵（駄壁）は大正末期から昭和初期に完成した可能性が高い。

2) 三瓶牧野の境界と区分

牧畜組合が管理した三瓶牧野の範囲については、斉藤、高橋、千田などによっていくつかの領域が提示されている。中でも斉藤の牧野図は集落域や作図の正確性からみて、いまのところ最も信頼性の高い三瓶牧野の分布図と考えることができる¹²。

斉藤は三瓶牧野の分析に際して、牧野を「はら」と「おおやま」に区分して議論を進めている。「はら」は三瓶山麓、「おおやま」は山頂部を指す。この区分は三瓶山周辺の土地管理や所有権の移動を考える際に有効である。「おおやま」の位置は現在の国有林の領域とほぼ一致する。一方、「はら」は明示されていないものの、図1にドットで示した部分がそれに当たると推測される。本稿でも斉藤に倣って「はら」と「おおやま」を区分しながら考察を進めることにする。

3) 陸軍による「はら」の買い上げと集落有入会地の統一

1892年および1910年には陸軍によって三瓶山麓が演習場として買い上げられ、牧野の所有権には再び大きな変化が現れる¹³。買い上げの総面積は1275町(1265ha)にも上り、これによって「はら」のほとんどが軍用地となった。他方、国有林野法第8条により「おおやま」の急傾斜地が山口村に払い下げられ、結果として、「地元村有林野は〈おおやま〉部分の急斜面のみとなった」¹⁴。

よく知られているように入会権は所有権の移動とは無関係に存続できる権利である。ここでも所有権が地元の村から国へと移転したにもかかわらず、「はら」と〈おおやま〉ともに、その利用は放牧採草の牧野利用だけが入会で継続する形となった¹⁵。

1917年になると、今度は「おおやま」の所有権が移転する。「部落有林野の市町村への統一帰属政策」のもとに「各区議会で区有林野を村の基本財産に寄

¹² 詳しい分析は飯國他 [3] pp.95-97 を参照。

¹³ この買い上げには村有地のみならず、私有地も含まれていた。斉藤 [9] pp.100-101 参照。

¹⁴ 斉藤 [9] p.102

¹⁵ 斉藤 [9] p.102

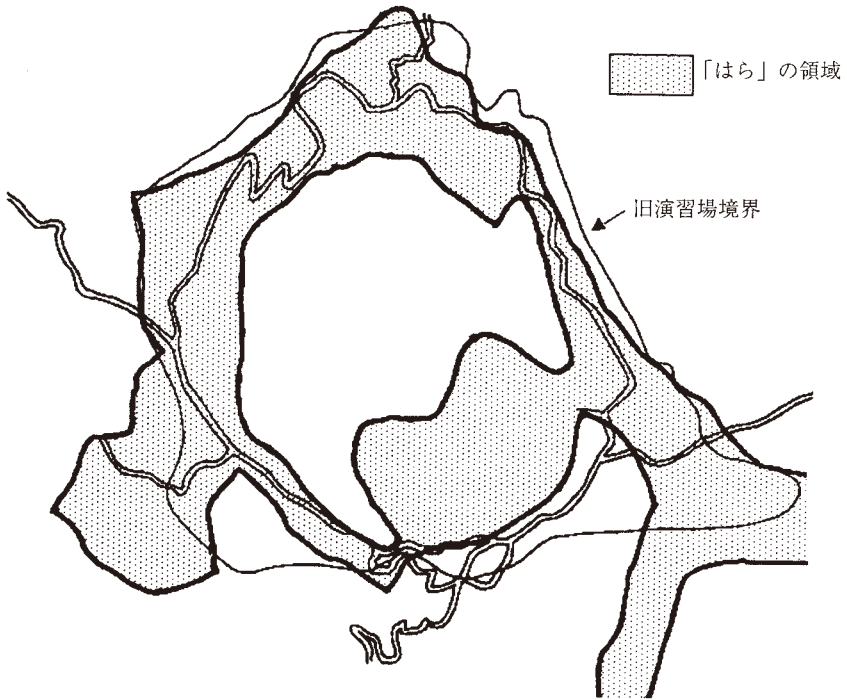


図1 三瓶牧野の分布図

注) [9] p.94の図を加工して作成。

附する」ことが決定され、集落の共有林の所有権は3つの新村に移った。ただし、すべての共有林野が寄附されたのではない。「最小の部落に基準を合わせ」て寄附され、残余の林野は「小部落や個人に払い下げ、分割して売り払った」。また、このとき「従来通りの慣行放牧採草は継続」することも合わせて確認されている¹⁶。

4) 駄壁（大垣）の設置

明治期には大牧野を囲む牧柵はなく、家屋や畑が柵で囲われていたと推測さ

¹⁶ 斉藤 [9] p.103

れる¹⁷。先の三瓶牧野組合の規約にも牧柵の管理業務はあがっていない。もともとは農家の周辺が牧野であり、農家は家や畑の周りを柵で囲っていたのであろう。現在、三瓶放牧で中心的な役割を担っている川村信孝氏や小屋原集落で1939年から放牧を行ってきた月森忠正氏からのヒアリングによると、これが駄壁に代わったのは大正末期から昭和初期と推測される¹⁸。

駄壁が設置されると、その維持管理が牧野組合の集団的管理を象徴する行為となる。また、集落との接点ではゲートの設置とその開閉が牧野組合の重要な管理業務となっていった。

5) 「火入れ」による草地管理

戦前の三瓶山の写真をみると大部分が草地化されているのが確認できる。小路らによれば、昭和初期の野草地は1500haを超える面積を有していたとされる¹⁹。当時、放牧地ではブッシュ化しないように、毎年「火入れ」が行われていた。この頃の「火入れ」は2つに分類できる。以下では月森忠正氏（元三瓶牧野委員会副会長）からのヒアリングをもとに当時の「火入れ」の状況を整理してみよう。

「火入れ」の第1の形態は警察や消防の立ち会いのもとで行われる火入れである。もうひとつは「自然発火」による火入れである。前者は、事前に関係諸機関の許可を取得してから行う火入れであり、後者の「火入れ」は失火あるいは自然発火によるものとされる。ただし、後者については草原の維持管理のために農民が「火入れ」をした場合も少なくなかったようである²⁰。この場合、一旦、火が回ると燃え残りがないように延焼に力をいれたとさえいわれている。

着火は一般に「はら」で行われ、2,3日で鎮火したとされる。また、希ではあるが、山頂で着火されるケースもあったとされる。山頂着火の場合、火は1

¹⁷ 牧場に柵をするのではなく、家屋や畑に柵をする例は[21] pp.161-162に岡山県新見市千屋地区における牧柵が紹介されているほか、隠岐島でも家廻りの垣（小垣）が集落と放牧場を画する垣へと変化する過程が報告されている（[26] pp.101-102）。

¹⁸ 川村氏によると、1895年生まれの今田俊英氏が駄壁の設置を提案したという。

¹⁹ 小路[8] p.849

²⁰ 伊藤静稔氏（大田市役所農林課）や川村孝信氏（三瓶牧野畜産農家）からも同様のヒアリング結果が得られている。

週間程度かけて「はら」まで降りた。また、消火の方法ははっきりしないものの、「はら」から迎え火を放ったり、「はら」から回った火が山頂の火とぶつかり合って鎮火した可能性が高い。

2つの「火入れ」はともに3月下旬に限られていた。3月中旬までは、残雪の影響で着火しにくいし、4月以降になると発芽が始まっており野草の生育に障害を及ぼす危険があるからである。また、春先になって地表に現れるダニを防除する機能もあった。なお、正式な火入れが行われた回数のごく限られたものであったとされる²¹。

6) 軍用地の払い下げ

軍から管理を移管された大蔵省は戦後直に軍用地を「緊急開拓用地」に指定した。これに対し、地元住民は払下を求めて陳情活動を展開した。「入会牧野としての利用」とともに観光利用のための用地を確保したいとの意向がそこにはあった。開拓団および県との協議を経て、1333町（1322ha）余りの土地のうち415町（411ha）だけを入植地とすることで決着をみた。残余のほとんど全ては地元村へ払い下げられることになった²²。

以上のように、1889年に合同の入会形式が整って以来、入会地は所有権の移転を繰り返してきた。開拓地や個人等へ払い下げられた土地では放牧入会が制約され、入会の範囲は縮小を余儀なくされたに違いない。しかし、「はら」や「おおやま」の過半を放牧入会地とする構造は堅持され続けた。

7) 牧野組合と牧野委員会の任務

戦後、三瓶牧畜組合は地方自治法に則り1951年に一部事務組合「三瓶牧野組合」として組織換えをした。大田市農林課に事務局を置き、大田市・頓原町・邑智町の議員も委員となった。実質的な活動は組合の下部組織としての三瓶牧野委員会（任意団体）に任されており、58年に牧畜組合の業務を引き継いで

²¹ 月森氏は自分が経験した正式な火入れはわずか3回だけであり、1931年以降は一度も行われていないと指摘している。火入れは大田市街地からも展望できるため、風物詩となった。とりわけ、静岡川付近からの眺めは良好で多数の見物客で賑わったといわれる。

²² 39町9反歩は地元増反用に、また、一部を防風林や幹線道路用に利用した以外は全て地元村へ払い戻された（齊藤 [9] pp.105-106）。

いる²³。

牧野組合の61年当時の管理規定によると、三瓶山の放牧頭数の上限は5,000頭、放牧時期は原則的に春季5月1日から7月10日までの71日間、秋季が9月5日から11月30日までの87日間と定められている。放牧料は地区内の牛が200円、地区外が500円とされている。また、放牧牛の監視には大字放牧委員の下にある「放牧小組」（班）から輪番で2名が「駄番」として選出されていた。駄番の任務は牛の動向や危険防止、盗難予防、発情処理などにあった。また、牧野と集落をつなぐ道路にはゲートが設けられており、ここに立てられた駄番小屋で駄番は牛の監視とともにその開閉も行っていた²⁴。牧野管理としては駄壁（大牧野の牧柵）の補修、牧道の設置・補修、イバラ・灌木の除去などが挙げられる。牧野の管理作業に必要な資材は組合・委員会から支給し、作業そのものは字毎の放牧共同体が担った。

以上のように、三瓶牧野委員会は三瓶牧野を集团的に管理し続けた。しかし、1954年になると、再び三瓶山の所有構造に転換期が訪れる。すなわち、「おおよま」の約706haにも上る土地が国有林として売却され、63年になると、三瓶山一帯は大山隠岐国立公園への編入指定を受ける。室の内地区は特別保護地区となり、三瓶山における放牧エリアはさらに制約されることとなった。小路らはGISの分析結果から、この時期に野草地のうち137haが畑地に、865haが森林にそれぞれ転用され、終戦直後には約1500ha以上あった野草地面積が国立公園指定時には、767haにまで縮小したことを指摘している²⁵。戦後わずか20年ほどの間に三瓶牧野の半分が失われたのである。

(2) 大牧野の崩壊 -15牧野への囲い込み-

1) 舎飼への移行

60年代になると三瓶の放牧に劇的な変化が到来する。牛の飼養頭数の大幅な減少がそれである。62年以降、放牧頭数は一気に減少する（図2参照）。放牧

²³ 以下に述べる牧野委員会の活動については齊藤 [9] pp.113-122 を参照した。

²⁴ 齊藤 [9] p.86

²⁵ 小路他 [8] p.849。

頭数は62年に756頭であったが、10年後の72年にはわずか124頭にまで低下する。

ここで見落とせないのは、放牧牛の減少がそのまま三瓶山周辺の役肉牛頭数の減少を意味しない点である。図3は両者の推移を農業センサスのデータで示したものである。ここから役肉牛飼養頭数の減少とは比較にならないペースで放牧牛頭数が減少している様子を見取れる。放牧頭数の減少は明らかに飼養形態が放牧から舎飼への転換したことに原因がある。千田はこの転換の背景として、放牧牛の体重増加の遅さおよび市場評価の低さを指摘している²⁶。

2) 牧野の集約化 - 15牧野の形成 -

放牧頭数の激減とともに三瓶牧野の利用形態を再編させる契機となったのが、三瓶山周辺の交通量の増加と入会地の縮小である。観光開発や自動車の普及により牛と自動車の衝突事故がたびたび発生し、放牧を巡るトラブルが多発した²⁷。また、入会地は観光事業者や県畜産開発事業団に相次いで貸し付けられた。そこで、三瓶牧野委員会は68年に交通事故を防ぐための牧柵整備や牧野縮小に対応した草地改良を求める要請書を大田市に提出した。これに対し、大田市は翌69年に同委員会と協議の上、牧野を縮小する一方で「高度、集約利用するための事業を実施する」ことに合意している。なお、合意に際して、「三瓶地区畜産農民が慣行として持っている放牧採草の権利を認めることを再確認」されたことも忘れてはならない²⁸。

牧野の高度化・集約化事業によって三瓶牧野の駄壁はその機能を失った。放牧地は15カ所の牧野に囲い込まれ、ゲートも撤去された。これにより、駄番によるゲートの閉閑作業も終了し、畜産農家の負担は大幅に軽減された。

15カ所の牧野名とその所在については大田市役所に2つの資料がある。現段階では、いずれの資料が正しいかについての判断は難しい。そこで、図4に両資料にある牧野を全て示した。15カ所の牧野は、少なくともいずれかに属しているはずである。

ところで、15牧野の総面積は293haないし271haとされる（ただし、この数

²⁶ 千田 [14] p.93

²⁷ 高橋他 [20](3)p.34を参照。

²⁸ 高橋他 [20](3)pp.34-35を参照。

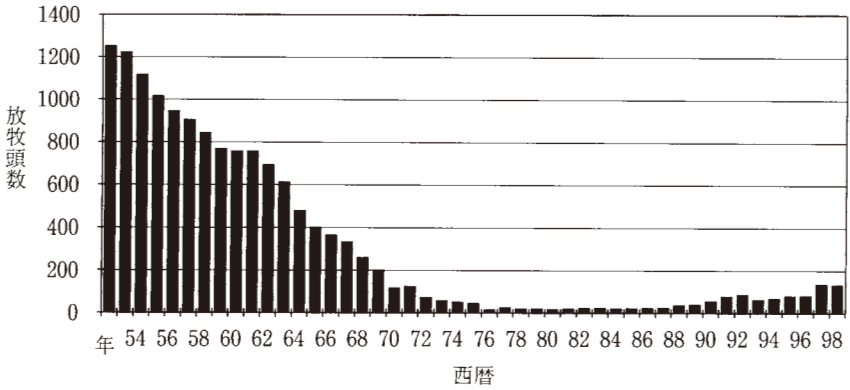


図2 三瓶地区における放牧頭数の推移

注) 千田 [14] のデータおよび大田市役所農林課の資料より作成。57年から76年までの放牧頭数は春季の放牧頭数を、その他はのべ放牧頭数の2分の1を計上するか、放牧日数が200日以上を1頭として計上している。

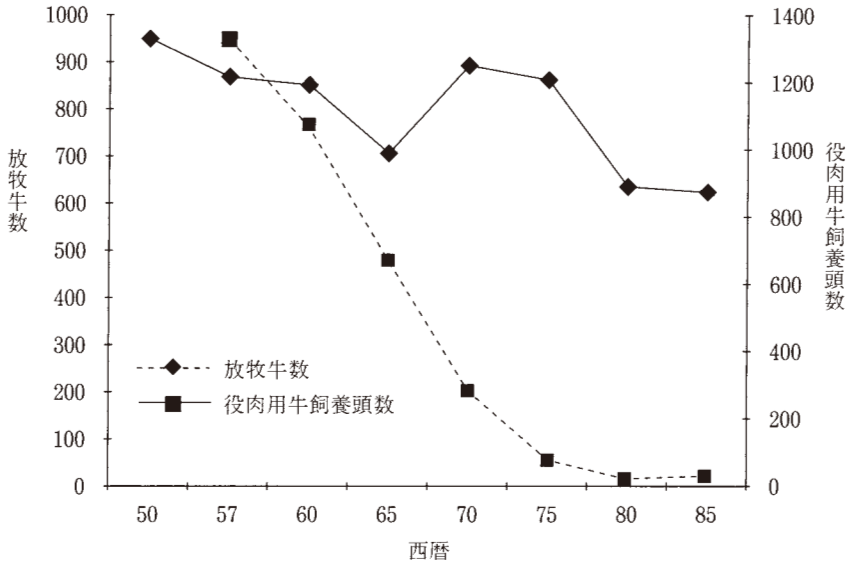


図3 三瓶地区における役員用牛飼養頭数および放牧牛頭数の推移

注) 千田 [14] のより作成。放牧頭数の計算方法は図2と同じ。また、役員用牛飼養頭数は佐比売村・山口村の頭数を合計したものである。

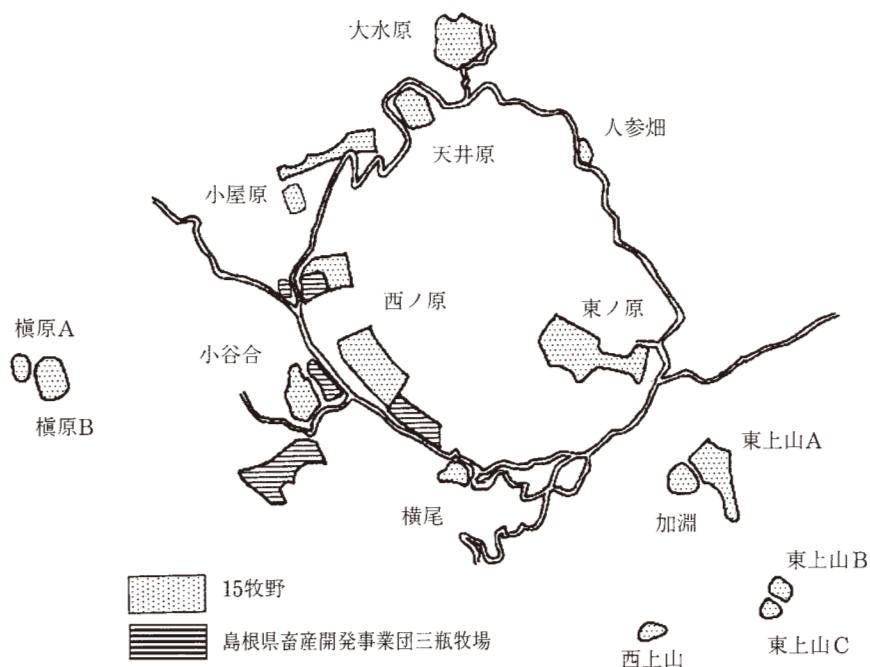


図4 15牧野（集約牧野）の分布図

注) 大田市役所資料より作成

値は旧三瓶牧野内の牧野面積であり、横原A, Bを除く)。先に述べたように国立公園指定時の野草面積が767haとされているので、いずれの説に基づくにせよ、この時点で牧野のおよそ3分の2が失われたことは間違いない。

15カ所にまとめられた牧野は、草地改良が施され集約的な放牧が行われるはずであった。しかし実際には、数年のうちに放棄されたとされる²⁹。月森氏によれば、牧野の土は「薄く、しかも、石がゴロゴロしていた」痩せ地であり、改良草地にはもともと不向きであったという。また、外来牧草を放牧牛が菜食せず、栄養障害や脱柵が頻繁に起こったとの指摘もある³⁰。

²⁹ 千田 [14] p.98

³⁰ 千田 [14] p.98

73年には、「共同管理の必要性が失われたことを理由に」三瓶牧野組合が解散される。このときも、大田市・頓原町・邑智町の3市町の間で「解散後における採草放牧権については、従来の慣行を尊重し牧野事務を継承する」ことが覚え書きとして取り交わされている。

(3) 牧野利用の再開と現状

1) 放牧再開の経過

88年になると、一旦、壊滅状態になっていた放牧が本格的な回復の兆しを見せ始める。放牧の再生を牽引したのは、川村孝信氏の経営である。川村氏が就農した65年当時、氏の保有する繁殖牛頭数はわずか3頭であり、放牧牛は皆無であった。その後、75年になると東の原に8頭の繁殖牛を放牧している。放牧再開の背景には放牧が規模拡大の有効な手段であっただけでなく、「観光だけがもてはやされる状況のなかで、農家の権利が一方的に侵害されることへの反発」もあったとされる³¹。

93年には一貫経営に転換し、現在では繁殖・肥育牛を合わせると200頭規模の経営を実現している。放牧牛頭数は78頭にも上る³²。経営規模の急増は島根県の「和牛の里づくり」事業の一つ「中山間地域繁殖農家経営育成事業」によるところが少なくない。97年から3カ年続いたこの事業では繁殖牛を増頭すると1頭当たり初年度に15万円、2年度に10万円、3年度に5万円が支給された。さらに安定協会からは1頭当たり6万円の上乗せがあり、規模拡大を一気に加速する結果となった。

川村氏に続いて放牧を活性化させたのが小屋原集落の林間放牧である。45haの旧放牧地にクヌギを植え、90年には放牧を再開している³³。注目すべきは、再開当初から入会権を持たない富山集落の農家が放牧に参加している点である。牧畜組合の規則でみたように域外からの利用はもともと許容されてきた。しかし、放牧頭数の低下とともに放牧利用が入会権者に限定され、固定化される傾

³¹ 高橋他 [20] (7)p.32。

³² 99年の牧野委員会資料による。

³³ 高橋他 [20] (8)p.33。

向にあった。小屋原の放牧はこれを打開する契機となったのである。

91年になると、三瓶で開催された草地生態研究グループ現地検討会によって放牧の認識が質的に転換する³⁴。沼田氏の講演を通じて地元の畜産農家や行政担当者が景観維持に果たす放牧の意義についての認識を深め、放牧は景観創造を意識した新たな段階に入ったのである。

他方、これとほぼ同時期に、志学集落や池田集落からも大田市に放牧再開が要請されている。この背景には子牛価格低迷³⁵への対策の一環として放牧を再評価する動きがあった。

大田市は放牧再生の要請に対応して「公社営畜産基地建設事業」の導入を決める。15牧野以降、放置されてきた西の原牧野での放牧を再開し、95年と96年の2年に渡る牧野整備を完了し、合計43.8haの牧野が復活した³⁶。

最も新しい牧野の再生は大水原牧野である。98年に電柵を張って放牧を再開している。ここの特徴は放牧牛の全てが富山集落（域外）に属している点である。もともと多根集落の畜産農家が保有していた牛の所有権が富山集落の農家に移転した結果、域外の農家だけが利用するという例外的な状況が生まれている。

こうした一連の放牧地の再生によって、現在、放牧面積は148ha、放牧頭数は131頭にまで回復した³⁷。また、西の原を中心に三瓶牧野の景観は再生され、かつての生態系も蘇生しつつある³⁸。

2) 牧野委員会の現況

三瓶牧野の放牧頭数が一時期激減したにもかかわらず、牧野委員会は現在に至るまで中断することなく活動を継続してきた。毎年1回の総会を開き、三瓶牧野全域を統括する委員会として機能し続けているのである。下部組織として、

³⁴ 高橋他 [20] (8)pp.34-35. を参照。

³⁵ 高橋他 [20] (8)p.38. を参照。

³⁶ 加藤 [6] 参照。なお、西の原牧野においても富山集落から数戸の畜産農家が放牧に参加している。

³⁷ 99年現在の数値。

³⁸ 高橋らの研究は放牧が再生した牧野で絶滅危惧植物であるオキナグサやムラサキセンブリが生存し易いことを解明している（高橋 [18] p.254）。

各集落で放牧している畜産農家が放牧管理組合を作り、総会では放牧の状況を報告している³⁹。牧野委員会の仕事としては、放牧料の徴収、総会の開催、補助事業の導入、牧野管理のための資材費の提供などがある。放牧料金は100日以上放牧すると2000円、100日未満なら1000円と決められている。放牧料には入会権の有無は全く反映されていない。入会権が意味を持つのは牧野の放牧が過剰になったときだけである。このとき、入会権者は放牧地を優先的に利用できる。

牧野の補修については牧野委員会が全額負担するものと、資材費のみを負担するものがある。水道など専門的な技術を要する修理が前者であり、牧柵の改修などが後者に当たる。牧柵の改修の場合、改修作業は原則として管理組合員が行う。このほか、管理組合はイバラの刈払などの管理活動にも携わっている⁴⁰。

3) 放牧再生に関わるボランティア活動の形成過程

三瓶牧野の放牧再生に関わったボランティア活動には、放牧再開という直接的な活動と放牧活動を側面から支援するという間接的な活動がある。前者の活動の中心を担ったのが川村孝信・千里夫妻（三瓶牧野畜産家）、高橋佳孝氏（近畿中国四国農業研究センター）そして伊藤静稔氏（大田市役所）である。また、後者の担い手は「緑と水の連絡会議」（以下、連絡会議）である。

これらのボランティア活動の経緯を辿ると、共通のルーツを見いだすことができる。91年に三瓶山で開催された草地生態研究会現地検討会（以下、検討会）がそれである。この検討会は五十嵐良造氏（元中国農業試験場畜産部：昆虫生態学）が企画に参加し、高橋佳孝氏が実務を引き継ぐ形で開催された。検討会では、現地視察や草地の植生調査のほか、故沼田真氏（前自然保護協会会長）が三瓶牧野の景観に関する講演をおこなった。沼田氏は生態学の著名な研究者であるとともに、国立公園に関わる審議委員を務めた経緯を持つ。講演で沼田氏は「草原が美しいから（三瓶を）国立公園に入れた」点を強調し、三瓶景観

³⁹ ただし、東の原（志学）は組合員が川村氏だけであり、しかも、川村氏の牛が複数の牧野を移動するので、個人の放牧状況を報告している。

⁴⁰ これについても会費を別途徴収して外部に委託している組合もある。

におけるシバ草地の重要性を説いたとされる⁴¹。また、検討会では伊藤巖氏らもスライドを使ってかつての三瓶山の景観を紹介し、シバ草地の消失を惜しむ議論が展開されたという。

検討会に参加した川村氏にとって何よりも衝撃的なことは草原景観が国立公園編入の要件のひとつとされた事実であった。川村孝信氏は「もともと三瓶景観は農家が作った」と認識しながらも、一方では牧柵が「観光客を囲い込んでしまっている」ことや脱柵被害から観光業に対して負い目を感じていたという。沼田氏の講演は、まさにこの負い目を払拭するものとなった。シバ草地は観光業の基礎であり、もとより障害ではない。草原があるからこそ、三瓶山は国立公園にも指定される価値を持つ。このことを認識できたからこそ、観光業に対する加害者意識を感じる必要はなくなったのである。「これ（検討会）以降、胸をはってやれるようになった」とする川村千里氏の発言⁴²にそのことがよく反映されている。

また、草地研究を専門とする高橋氏に対しても検討会は少なからぬインパクトを与えた。そもそも修学旅行で三瓶山を訪れたことが畜産学を志す動機だったとする高橋氏は三瓶牧野に強い思い入れを持っていた。しかし、大学では集約牧野の研究に携わり、旧中国農業試験場畜産部に着任（84年）して以降も主として傾斜地の改良等を研究してきた。研究のターゲットは野草地ではなく、もっぱら人工草地にあったのである⁴³。したがって、三瓶牧野における二次的自然の意義は必ずしも明確に意識されていたわけではなかった。また、国立公園編入の要件のひとつが草地景観であるという事実は高橋氏にとっても新知見であり、牧野に対する意識の根本的な転換を迫る契機となった。検討会以降、

⁴¹ 高橋氏からのヒアリングによる（2001年10月）。この点について、沼田氏は著書[24]でも、三瓶山の国立公園指定の是非に関連して、「私が環境庁の審議会に関係していたころ、本来の指定根拠となった草原景観が失われた以上は国立公園からははずすべきだといったことがあるが、依然としてそのままである」p.179と述べ、草原景観に欠ける三瓶山は国立公園に値しない旨の立場を明確にしている。

⁴² 2001年10月のヒアリングによる。

⁴³ このことは高橋氏個人の研究志向というより、人工草地だけを草地として重視してきた行政や研究者の趨勢を反映したものと理解すべきであろう。

高橋氏は三瓶牧野における二次的自然の研究に集中するとともに、牧野再生に向けての活動をボランティアで続けることになる。

沼田氏の講演が三瓶牧野に関わる人々の意識を一変させえたのは、潜在的にせよ地域住民・研究者が牧野空間の価値を理解していたからに他ならない。とりわけ、東の原牧野での経験はこの意識転換に弾みを与えるものとなった。東の原牧野では川村氏が放牧を開始して約10年後に牧野のほぼ全域がシバ草地に転換した。このプロセスこそが経営者の川村夫妻だけでなく、高橋氏や伊藤氏などの畜産関係者に放牧と景観の関係を直感的に理解させる格好の素材となった。検討会でも沼田氏が草地転換の過程をまとめた川村千里氏のレポートを高く評価したとされる。また、川村夫妻は東の原牧野で放牧密度管理のノウハウも体得しており、この経験は後の放牧再生に技術的な基礎を与えた。この他、五十嵐氏（当時、中国農業試験場）が小屋原牧野の再生（90年）を指導した際には、牧野が生み出す景観の重要性を強調したといわれる⁴⁴。

検討会そのものが極めて刺激に満ちたものであったにもかかわらず、実際に西の原牧野で放牧が再開されるのは5年後の96年である。入会権が確保されている牧野が未利用のまま放置されている当時の状況からみると、放牧を再開するための時間にしては長すぎる。ヒアリング時に川村千里氏が「待たされた」との感想を述べたのも肯首できる。

しかし、この時間は決して無駄な時間であったわけではない。まず検討会後の2年間は、高橋氏が中心となって、放牧再開を目指したプロジェクトを立ち上げるために行政各機関の調整に専念した。これを受けて93年には中国農業試験場畜産部が地域総合研究「胚移植とシバ型草地への放牧を利用した地域複合営農システム」を具体化し、プロジェクトの一環として西の原牧野の放牧再開を実現するに至ったのである。したがって、再開までの5年間は、単なる空白期間というより関係者の合意形成を促すための時間であったといえる。

高橋氏は、この傍で、92年からは大田市労農市民会議が市内各所で主催する地域対話集會に講師として参加し、市民の放牧再開に対する意見を集約してい

⁴⁴ 2001年10月伊藤静稔氏からのヒアリングによる。

る⁴⁵。また、97年には第2回全国草原サミットが開催され、三瓶牧野の重要性をアピールする場となった。ここでは高橋氏や川村氏がボランティアとして実行委員会を組織し、後に述べる連絡会議や牧野委員会さらには大田市と連携しながら、シンポジウムを企画・運営した。

一方、間接的な支援活動は連絡会議が担ってきた。連絡会議はもともと市内の生協組合員を中心に組織された環境団体であった⁴⁶。92年に発足した当時は主に松食い虫防除の問題に取り組んでいた。松枯れ材を炭にする活動の中から「なりわいを通しての自然保護」への認識が深まり、96年からは環境事業団等からの助成を受け「三瓶山の草地と里山の管理・維持技術の実践と啓発による二次植生の保全」活動を続けている。活動の場が炭から三瓶牧野に移行した背景に西の原牧野の再開があることは言うまでもない。また、連絡会議の代表を務める高橋泰子氏は高橋佳孝氏の夫人であり、検討会のインパクトは泰子氏経由で連絡会議の活動に影響を与えたと推測できる。

連絡会議の主な活動内容は、テレフォンカード販売による草地保全基金の積み立て、草原インストラクターの派遣、放牧説明板の設置など多彩である。この他、96年からは大田市が実施してきた西の原牧野の野焼き作業にボランティアとして参加を始めた。ボランティアは当初、事故を危惧する市側からは必ずしも歓迎されていなかった。そこで、翌97年に連絡会議は「ボランティアを（野焼きの：筆者）参加者として全員が認識すること」、「ボランティアが参加しやすいように実施日を休日とすること」、「行政参加者（動員者）に対して野焼きの意義を認識させること（事前学習会の要請）」や草原維持の必要性に関する啓発活動および野焼きと観光の関係強化などを要請している⁴⁷。

98年になると、緊縮財政の煽りを受けて野焼きの中止が検討された。このときも連絡会議は対費用効率を飛躍的に高めた新しい防火帯作りを発案して、この危機を乗り切っている。「モーモー輪地切り」と呼ばれる牛を利用したこの輪仕切は全国的な注目を集め、阿蘇地域でも採用されるに至っている。

⁴⁵ 高橋他[20](8)p.35を参照。

⁴⁶ 緑と水の連絡会議の活動内容については高橋[19]を参照した。

⁴⁷ 連絡会議の活動に関する高橋泰子氏のメモによる。

また、草原サミット開催においても三瓶牧野委員会とともに実行委員会を組織し、中核的な役割を果たした。その後も第3回、第4回のサミットに市の畜産担当者とともに参加し、草原の価値をいわば全国的な視野から位置づける眼を養うとともに、他地域とのネットワークも確立してきた。

4. 三瓶牧野における倫理の転換と安定性

この節では三瓶牧野の利用を支える倫理の転換をミクロ経済学の視点から整理する。

(1) 入会利用を支えた倫理

三瓶山周辺に入会地が成立するに至ったそもそもの理由は、2000haを超える広大な野草資源の存在にある。ヒアリングによれば三瓶山周辺の土地は自然条件が厳しく耕地や育林用地にすることが困難な地域であったとされる。わけでも最大の阻害要因は水不足であった。図5は三瓶山周辺の水系と旧演習場の境界（実線）を重ねて示した図である。ここから河川のほとんどが旧入会地の外にあり、入会地内では十分な水の確保ができない様子を把握できる。このほか、土壌が火山灰土であるためエロージョンが著しくしかも植物体がリン酸を吸収しにくいといった土壌特性や風害の多発なども野草地利用を規定する要因となった。

三瓶山を取り巻く集落はいずれも牧野よりやや低い河川の源流部分に位置し、その周辺には水田や畑が拓けている。これらの集落では住民が野草を肥料や飼料として利用する一方で野草地を放牧場としても利用してきた。この野草が三瓶山周辺の農家の生活を支えてきたことは言うまでもない。

すでに述べたように旧入会の管理主体は1889年に発足した三瓶牧畜組合に始まる。組合は発足当初から域外の農家による牧野利用を許容してきたものの、域外の農家からは5割増の料金を取るなどメンバー内外の区別は明確であった。

一方、牧野はプールして利用され続けた。牧野の境界は駄壁が作られて以降、他の土地と明確に区分されたのに対し、放牧に関する限り駄壁内の土地を集落

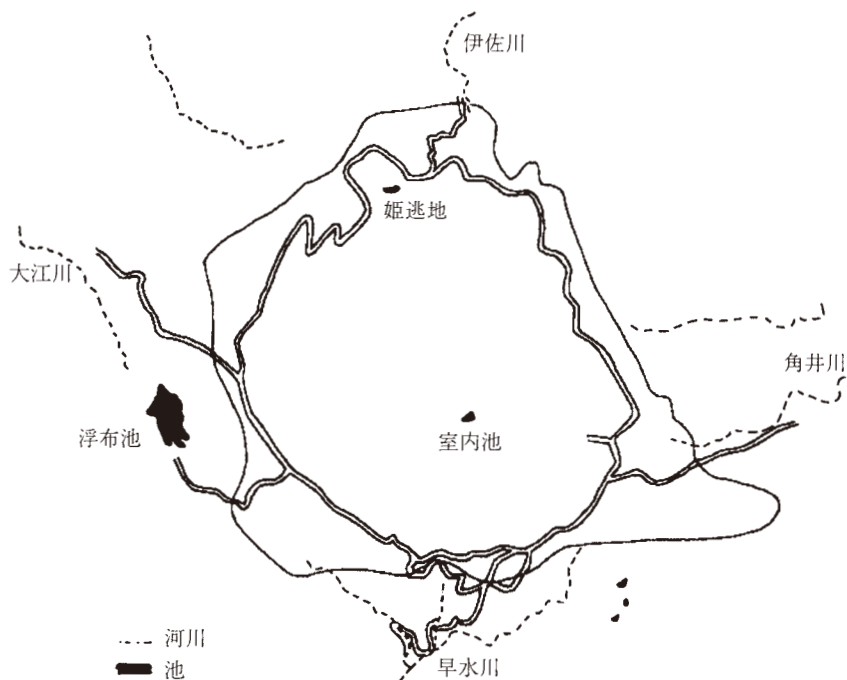


図5 三瓶山周辺の水系

注) 筆者作成

や個人毎に区割りした経緯は確認できない。

仮に牧野が住民の生存を直接規定しない財であれば、それは偏在しても問題はなかった。また、特定の農家が水源地に近い牧野を囲い込むことも可能である。しかし、実際には牧野への平等なアクセスは生存のための必要条件であった。この事実が住民の意識にも反映し、平等な利用権を保証しなければならないという内的規範が形成されていたに違いない⁴⁸。

平等なアクセスを前提にすると、牧野の分割利用はむずかしい。入会林野で

⁴⁸ 中尾が指摘するように全ての入会において集落全員がその権利を享受できるわけではなかった。例えば江戸時代でも農林地を持たないものは入会から排除されている（中尾 [23] p.104）。しかし、三瓶山周辺の場合、住民の大半は農林家であり同質性は保たれていたと考えられ、入会権から閉め出されるケースは希であったと推測できる。

しばしば行われているように牧野分割した上で、牧野利用をローテーションするとなると、牧柵の設置や水の確保、さらには利用違反を防止するための監視などさまざまなコストが必要とされるからである。

こうして、牧野はプールしたかたちで共同利用されることになり、中嶋が指摘するように疑似クラブ財として利用され続けたのである⁴⁹。

入会地利用を支えた内的規範は民法の入会権にも反映されている。すなわち、民法は入会権を物権として定義しており、「所有者が誰であろうと入会権を行使できる」⁵⁰ 根拠を与え、入会の可否が住民の生存と直結していた実態を反映している。また、入会権は単なる個人の権利ではなく「部落住民共有」⁵¹ の権利を合わせ持つものとし、住民に平等なアクセス権を保証している。さらに、転入者が取得し、転出によってこれを失うという原則によって他ならぬ地域住民にその権利を保証する仕組みとなっているのである。

このほか、民法上に入会を規定する条項が2つしかなく、詳細を慣習に委ねている点からも民法が入会の実態を追認したことを推察できる。

入会制度が持つアクセスの平等性は、結果としてセーフティ・ネットの役割も惹起してきた。野草資源を利用する権利が財産の大小にかかわらず与えられていたため、小規模農家の維持に貢献してきたのである⁵²。

経済理論では一般に「共有地の悲劇」が入会制度の本質的特徴として強調されてきた⁵³。入会地は共有地ゆえに収奪的な利用が繰り返され、放置しておくとも過放牧によってやがては荒廃する。だからこそ、これくい止めるルールが必要であり、入会ではそのためのルールが確立されているという理論である。

確かに三瓶山周辺でも「悲劇」を避けるために、放牧期間の特定や放牧頭数の制限が行われてきた。65年頃の放牧管理規定によれば放牧頭数は5,000頭に

⁴⁹ 中嶋 [22] p.61。

⁵⁰ 中尾 [23] p.53。

⁵¹ 中尾 [23] p.97。

⁵² このことは「三瓶牧野への依存は、個人牧野の、絶対面積の狭小な下層ほど強かった」という齊藤の指摘が端的に表している（齊藤 [9] p.105）。

⁵³ 入会制度の本質を共有資源に関する囚人のジレンマの解消に求める考え方については加藤・倉澤 [7] や浅子・國則 [1] などを参照。

制限されていたという⁵⁴。この頭数は春秋の放牧頭数を合計したものである可能性が高いが、それでも各季の放牧頭数の上限は2,500頭にもものぼっている。かつての最大放牧頭数が2000頭程度であったことを想起すると、頭数制限が入会の本質的な問題でないことは明らかであろう。三瓶牧野における入会制度の本質はむしろ牧野が不可分であり、かつ、地元住民の生存に不可欠な生産手段であった点に見出すべきである。

(2) 牧野を支える倫理の変質と新たな内的規範の形成

共同利用の場としての三瓶牧野を支えてきた入会制度は、いま2つの局面で社会との間のミスマッチを生みつつある。

その第1は入会制度を支えてきた基盤に関わっている。図2でみた通り、60年代以降は放牧頭数が激減し、三瓶牧野の野草はすでに地域住民全体の生存に不可欠な財ではなくなっている。旧来の入会制度を支えてきた経済的基盤は確実に崩壊しつつある。

近年、旧来の入会地牧野が一部の畜産農家によって独占的あるいは寡占的に利用されていることに対する違和感⁵⁵が指摘されている。三瓶牧野についても例外ではない。この違和感は住民の全て（あるいは大部分）が利用するからこそ入会地だとの意識に端を発していると考えられる。入会制度の本質を先の項で述べたように捉えるのであれば、無理からぬ感情といえる。

もちろん放牧農家サイドからすれば、意図して独占的利用を確立したわけではなく、他の農家が放牧を放棄した結果だという意識が強いであろう。むしろ、現在に至るまで放牧を継続している農家になんら咎められる点はないのも当然である。しかし、入会制度を生んだ社会と現代社会の様相にギャップがあり、入会制度の慣行をそのまま温存するには無理が生じてきている点を認識する必要はある。

⁵⁴ 斎藤 [9] p.116

⁵⁵ 中嶋は入会地利用の課題のひとつとして「独占的利用の合意」を掲げ、「共同で利用していた牧野で独占利用が認められるかどうか不明である」として問題提起を行っている（中嶋 [22] p.71）

いまひとつの局面は、三瓶牧野に期待が高まっている景観や生態系の保全と、いった新しい機能と入会制度の齟齬である。話の見通しを良くするために、以下では新たな機能を景観に絞って議論を進めよう。

これまで入会では野草という生産財の利用が目的であった。これに対し、新しい放牧では、牧野景観というアメニティの供給も目的のひとつとなる。財の消費形態からみて両者を明確に分けるのは、受益者の範囲である。前者の受益者は入会制度の目的からみて地元住民に限定される。一方、牧野景観の場合、景観は三瓶山麓に立った人間全てが同時に享受できる。しかも、受益者は多県に跨り、三瓶山が国立公園であることを配慮すれば、受益者は国民全体であると考えるのが妥当であろう。

もし、入会制度だけでかつての三瓶牧野全域を再生するのであれば、2つの財の生産は両立する。だが、入会で放牧や野焼きが再生・維持できるエリアが限られているのであれば、放牧面積が社会的に望ましい量に達していない可能性が高い。というも、一般に景観に対する支払いがされていないため、入会制度だけでは最適な放牧量や放牧形態の実現はできないからである。新保によれば、牧野景観の評価額は年間 7 億円を超えると推定されている⁵⁶。現在の三瓶牧野の管理がこのニーズを反映しているとは言い難い。

本来なら、こうしたミスマッチに対しては行政が機敏に反応し補完機能を発揮すべきである。しかし、実際には、行政サイドに三瓶牧野が持つ景観保全機能や生態系保全機能などの二次的自然が重要であるとの認識は皆無に近かった。

直接に牧野と関わりのある市役所の畜産担当者が二次的自然の重要性について認識を深めたのは、95年の草地生態系研究グループの現地検討会以降である。また、大田市が独自に再開した野焼きについても担当部局である観光課は、当初、火災防止としての認識しか持ち合わせていなかった。認識が変化するのは連絡会議が96年の野焼きにボランティア参加した後である。したがって、行政が牧野を巡るミスマッチを解消できないのは当然であった。そこには、連絡会

⁵⁶ 新保 [3] p.81。

議を始めとしたボランティア組織の持つ情報と行政の持つ情報とのズレがあり、一種の情報の非対称性が存在したといえる⁵⁷。

ボランティア組織は、すでに述べたように草原サミットの開催や野焼きへの参加を通じて情報の偏在の解消を試みてきた。また、自ら効率的な牧野保全の方法（モーモー輪仕切）を開発し、情報が偏った中でも牧野が維持できる方策を編み出してきた。

98年には連絡会議が大田市長宛に意見書を提出し、そのギャップの解消を要請している。ここで提出された「国立公園三瓶山の放牧利用の利点とこれからの課題についての意見書」には、三瓶山の捉え方や合意形成の方法、さらにはエコミュージアム構想などが提案されており、傾聴に値する点が多い。

三瓶牧野の場合、景観を保全してもそれを受益できる人は保全に関わった者に限らない。したがって、保全に関わらない人々の「ただ乗り」は避けられず、経済合理的な行動を前提にする限り、市場機構による景観保全活動は成立し得ない。他方、行政側には三瓶牧野の景観や二次的自然に関する認識は希薄であり、保全の主体となり得なかった。そこで、連絡会議を始めとしたボランティア組織が経済合理性を逸脱した新たな内的規範を基礎に保全活動に乗り出したのである。

5. む す び

入会制度を支えてきた農家の内的規範はルールを逸脱すれば、いずれかのメンバーの生存が脅かされるという状況の下で、経済合理主義とは一線を画す資源配分を達成してきた。第2節で述べた倫理の捉え方との関連で言えば、内的規範は分配問題から派生したのである。農家の生存に関わった分配問題だけに、ルールは強固に維持されざるを得なかった。

これに対し、90年代以降の牧野再生を支えてきた市民グループの内的規範は、

⁵⁷ 「おおやま」の管理主体である林野庁については未だ放牧の重要性を認めるに至っていない。

牧野の価値を景観や生態系保全の視点からも認識しえたことに成立契機がある。三瓶牧野の新たな価値認識は、当初、市民グループや一部農家にだけ偏在した。このため、情報の偏在による「市場の失敗」が発生し、新たな価値観に対応した資源配分を実現できなかった。そこで、「市場の失敗」「政府の失敗」を契機として、ボランティア活動が開始されたのである。

積極的なボランティア活動の結果、近年になって行政（市役所）の牧野に対する認識も徐々に変化がみられるようになった。三瓶牧野の再生に関わって畜産課以上に重要な市の部局は観光課である。牧野全域を含む国立公園の管理を担当しており、景観保全の意義も同課でこそ評価されるべきだからである。その観光課の認識が転換し始めている。

従来の大田市観光課の放牧に対する見方は冷淡そのものであった。牛の排泄物で観光地が汚染されることを危惧し、牛が観光客を驚かすなどとして放牧を否定してきた。また、牧野の維持そのものも火入れで可能であるとの立場も貫いてきた。

ところが、2000年度末に提出された大田市新観光計画策定委員会『石見の国 おおだ 新観光計画～「人の営み」「自然の営み」の再評価～』⁵⁸をみると、そこに観光対畜産という対立の構図はもはやない。新観光計画の基本理念には「三瓶山の景観が放牧・採草・野焼きによって維持され」てきたこと、および「自然環境や文化遺産を守り育ててきたのは、地域の伝統的な知恵や技術を受け継ぎ、そこで暮らしてきた人々」であることが明記されている。三瓶山エリアの基本計画をみると、三瓶山の景観保全が取り上げられ、事業内容として放牧農家の拡大や野焼きボランティアの募集がリストアップされている。放牧の拡大が観光振興計画に明示されたのは空前の出来事である⁵⁹。

認識を転換する契機となったのは、ここでもやはり国立公園の指定要件であった。大田市新観光計画策定委員には高橋泰子氏（連絡会議代表）が参画していた。高橋氏はそこで最も重要な指定要件に「牧野景観」が挙げられていること

⁵⁸ 大田市新観光計画策定委員会 [5]。

⁵⁹ なお、2001年10月には上記の振興計画に基づいたシンポジウム「大田観光シンポジウム」も開催され、新しい観光政策は定着の兆しを見せ始めている。

を指摘し、これが契機となって牧野の位置づけを巡る議論が転換したのである。計画書にも指定要件の内容が明記され、行政内部では農林課と観光課が協議して野焼きを観光事業の一環に組み込む意向も明確になった。これを受けて2000年の野焼きでは「火入れ事前会議」に初めて観光課が参加した。

また、2001年の「火入れ事前会議」では新たに「野焼きの休日実施」が合意され、「動員者（行政参加者：筆者）の弁当自己負担」、市による「ボランティア参加者の受入」の担当や「ボランティア参加者の保険料負担」が実施された⁶⁰。同時に、連絡会議が主催してきた「モーモー輪仕切」やイバラ刈りさらには牧野保全に関する講演会についても大田市が共催することになった⁶¹。

このほか、新観光計画策定時の商工観光課長が2001年に教育委員会へ配置換えされると、三瓶牧野を教育の地域資源と位置づけた新卒・転勤教員の地域学習メニューが開始された。これまで草原インストラクターなどを通じて教育との接点はあったものの、教育行政上の位置づけは必ずしも明確ではなかった。それだけにこの変化は今後の牧野利用を考える上でも画期的な変化といえる。また、三瓶牧野で生産された牛肉を給食に提供するプログラムも模索中であり、三瓶牧野と教育行政の関係は新たな段階を迎えている。

こうした市役所内の変化は、牧野の機能に関する情報の偏在が解消されつつあることを示している。新たな内的規範は、ボランティア組織を超えて行政にまで着実に浸透し始めている。

アメリカの標準的なNPOのテキストとされるサラモンのNPO論⁶²では、ボランティア・セクターを行政より優位な組織と位置づけている。すなわち、「市場の失敗」にまず対応すべきはボランティア・セクターであり、ボランティア・セクターで「市場の失敗」の補完ができないとき「ボランティアの失敗 voluntary failure」が発生する。行政はこの失敗を補うものと位置づけられている。

これに従えば、たとえ新たな内的規範が行政に浸透しようとも、資源配分の

⁶⁰ いずれも高橋泰子氏提供のメモによる。

⁶¹ ただし、費用は全額、連絡会議負担である。

⁶² Salamon [28].

最適化は一義的にはボランティアが担うべきである。しかし、三瓶牧野の場合、牧野の大半は大田市の市有地であり、市の主体的参加は放牧の拡大に欠かせない条件である。また、連絡会議も行政の積極的取り組みを引き出す努力を続けてきたのも事実である。

現状では行政が持つ情報や資源がボランティアのそれを凌ぐ領域が少なくない。したがって、新たな内的規範が行政に浸透したのちは、ボランティアが行政の活動を補完する形で活動を継続する可能性が高い。

このことは、入会を支えてきた組織である三瓶牧野委員会が、51年に地方自治法に則って一部事務組合「三瓶牧野組合」の下部組織になった後も実質的な管理主体であり続けたのとは好対照をなす。

そもそも NPO やボランティア活動と行政が取り持つ関係は決して一様ではない。三瓶牧野の事例は、新たな内的規範の担い手の意義と限界を客観的な立場で把握する必要性を示唆している。議論の出発点となる「市場の失敗」についてはミクロ経済学によって体系的な理論構築がなされてきた。しかし、「政府の失敗」やボランティア活動となるとアドホックな分析に終始する傾向が強い。今後、NPO やボランティアが果たすべき役割を明らかにするには、「政府の失敗」の構造とボランティアの形成過程や安定性に関する体系的な分析が欠かせない。

[追記] 本論文の作成に際しては、高橋佳孝氏・千田雅之氏（近畿中国四国農業研究センター）、川村孝信・千里夫妻（三瓶牧野畜産農家）、高橋泰子氏（緑と水の連絡会議）、伊藤静稔氏（大田市役所）、上田健作氏（高知大学）、田中純一氏（大田市役所）、中尾英俊氏（弁護士）の各氏に多大なご協力・ご助言を頂きました。記して謝意を表します。

参考文献

- [1] 浅子和美・國則守生「コモンズの経済理論」宇沢弘文編著（1994）『社会的共通資本 コモンズと都市』東京大学出版会pp.17-100。
- [2] 飯國芳明「農協研究における効率分析の検討」長谷部正編『農協の計量分析』農林統計協会。

- [3] 飯國芳明・櫻井克年・新保輝幸・高橋佳孝(2001)「平成11年度～平成12年度科学研究費補助金(基盤研究(B)(2))研究成果報告書 山地畜産を軸とした環境保全型アグロフォレストリ・システムの確立」。
- [4] 宇都宮芳明他(1994)「倫理学を学ぶ人のために」世界思想社。
- [5] 大田市新観光計画策定委員会(2001)『石見の国おおだ 新観光計画～「人の営み」「自然の営み」の再評価～』。
- [6] 加藤峰夫(1997)「国立公園内での放牧と草地景観の保全—鳥根県大田市の三瓶山(大山隠岐国立公園)における農業開発公社畜産基地建設事業に関する調査報告書」商事法務研究会『農山漁村外部経済評価検討調査 森林・草地のもつ公益的機能とその外部経済評価に関する報告書』pp.47-50。
- [7] 加藤峰夫・倉澤資成(1996)「環境保全的観点からの入会制度の評価と再構成—自然環境を集団の財産として管理する法技術としての、新たな「入会」制度の再構成は可能か?—」『エコノミア』第46巻, 第4号。
- [8] 小路 敦・山本由紀代・須山哲男(1995)「GISを利用した鳥根県三瓶山地域における景観変遷の解析」『農業土木学会誌』第63巻①第8号pp.847-853。
- [9] 斉藤政夫(1979)『和牛入会放牧の研究』風間書房。
- [10] E.ジェイムズ・S.ローズエイカーマン(田中敬文訳)(1993)『非営利団体の経済分析』多賀出版。
- [11] 佐藤 誠(1993)『阿蘇グリーンストック』石風社。
- [12] 鳥根県大田市(1987)『おおだヘルシーリゾート整備構想 —三瓶リゾート開発計画—』。
- [13] 鳥根県畜産開発事業団(1993)『写真でみる三瓶山の放牧と畜産開発事業団の歴史』。
- [14] 千田雅之(1997)「三瓶山周辺の和牛飼養の変遷」農林水産省中国農業試験場総合研究部『中国農試農業経営研究』第122号①。pp.70-105。
- [15] 千田雅之(2000)「里山放牧技術の経営的・社会的効果と営農レベルの評価研究」『農業研究センター経営研究』第45号。
- [16] 千田雅之(2000)「低利用地(里地)の放牧活用による農用地資源の保全と繁殖牛振興」『鳥根県繁殖和牛経営者・遊休農地活用研修会資料』。
- [17] 高橋佳孝(1997)「半自然草地の植物と保全管理」『種生物学研究』21 pp.13-26。
- [18] 高橋佳孝(2001)「三瓶山の半自然草地の保全」『農業および園芸』第76巻 第2号 pp.19-26。
- [19] 高橋佳孝(2000)「農林業支援を通じた都市型NGOの草原保全活動」農林水産技術情報協会『平成11年度 住民参加による地域での生物多様性保全手法調査委託事業報告』pp.66-78。
- [20] 高橋佳孝・千田雅之・萬田富治(1998-2000)「特集 三瓶山を守り続ける人と牛(1)-(12)」全国肉用牛協会『日本の肉牛』。

- [21] 中国新聞社編(1967)『中国山地(上)』未来社。
- [22] 中嶋康博(1999)「中山間地域における草地の利用」農政調査委員会『中山間地域における畜産の展開に関する調査7 中山間地域と畜産の可能性』pp.46-74。
- [23] 中尾英俊(1984)『入会林野の法律問題 新版』頸草書房。
- [24] 沼田真(1994)「自然保護という思想」岩波新書。
- [25] 本間正明編著(1993)「フィランソロピーの社会経済学」東洋経済新報社。
- [26] 三橋時雄(1969)『隠岐牧畑農業の研究』ミネルヴァ書房。
- [27] 山中直人(1997)「ノンプロフィットエコノミー NPOとフィランソロピーの経済学」日本評論社。
- [28] Salamon L. M. (1995), Partners in Public Service Government-Nonprofit Relations in the modern Welfare State. The Johns Hopkins University Press.