

# コモンズ管理者の承認をめぐる2種の正当性 — 沖縄本島における赤土流出問題をめぐる 社会的ガバナンスの事例調査<sup>1)</sup> —

野波 寛                      加藤 潤三  
関西学院大学                  琉球大学

キーワード：制度的正当性、認知的正当性、コモンズ、社会的ガバナンス、赤土流出問題

## Two types of legitimacy on approvability for managers of common good: A case study on a social governance system for the red-clay runoff problem in Okinawa islands

NONAMI Hiroshi                      KATO Junzo  
Kwansei Gakuin University              University of the Ryukyus

Consistency among actors' evaluation of who has the right to decide on public policies that affect the interests of various people is an important premise for social governance. The present research defined legitimacy as the approvability of rights of others and the self, to participate in the management of commons, and distinguish between institutional legitimacy and perceived legitimacy. The former is secured by institutions like the legal system, whereas the latter is based on individuals' subjective estimation like trust without institutional assurances. An interview survey targeted three actors, civil servants, a member of the local fishery cooperative, and another local resident on the red-clay runoff problem regarding damage to the shoreline and sea in Onna village in Okinawa. As a result, civil servants approved of the institutional legitimacy of the fishery cooperative, and a local resident approved of its perceived legitimacy on the basis of trustworthiness. Theoretical and applicable contributions of two types of legitimacy to expand social governance in managing commons are discussed.

**Keywords** : Institutional legitimacy, perceived legitimacy, commons, social governance,  
red-clay runoff problem

## 問 題

本研究では、森・川・海といったコモنزとしての自然財の保全を目的に多様なアクターが共同統治システムを構築する際、その経緯において発生する2種の正当性の機能について、事例調査をもとに報告する。

近年のわが国では、公共サービスの供給や政策決定を行政の一元的な統治 (government) から、一般市民や企業、NGO といった多様なアクターの合議にもとづく共同統治へと移行する動きが散見される (広原, 2002)。こうした多様な市民による社会の共同統治システムは、社会的ガバナンス (social governance) と呼ばれる (神野・澤井, 2004; 佐々木, 2004)。立場や利害の異なる多様な人々が関与するコモنزを、行政の一元的管理から多様な人々の共同管理へと移行させる過程では、その共同管理への参加権をどのようなアクターに認めるか、どのアクターを管理者と承認するかといった判断で、アクター間に不一致が生じ得る。すなわち、社会的ガバナンスの進展過程には、多様なアクターの参加権や管理権の承認をめぐり、アクター間に混乱が発生する可能性が内包される。

環境社会学における定義によれば、誰がどのような価値のもとにコモنزを管理するか、その権利に関する社会的な認知・承認がなされた状態を、正当性 (legitimacy) と呼ぶ (宮内, 2006)。また社会心理学的な研究としては Jost らが、社会的ないし経済的な地位などによって集団を順位づける既存の社会システムに対する人々の受容過程を、システム正当化 (system justification) として言及した (Jost & Banaji, 1994; Jost, Burgess, & Mosso, 2001; Kay & Jost, 2003; Jost, Banaji, & Nosek, 2004)。さらに Hornsey, Spears, Cremers, & Hogg (2003) は社会的アイデンティティ理論をもとに、社会的な帰結や資源配分を決定づける勢力 (power) にお

ける集団間格差が公正 (justice) や公平 (equity) の価値にどれほど一致するかの認知を、認知的正当性 (perceived legitimacy) と呼称した。野波・加藤・中谷内 (2008; 2009) は、これらの中から環境社会学の知見をもとに、正当性を何らかの価値・目的・根拠にもとづいてコモنزの管理へ参与する自他の権利の承認可能性へ向けられた人々の主観的評価と定義した<sup>2)</sup>。本研究ではこれを受け、コモنزにかかわる多様な人々の合意形成の前提条件として正当性を位置づける。

コモنزの管理権をどのような根拠から誰に承認するかという主観的な評価は、コモنزに関与するアクターの立場や利害に応じて異なったものになる。たとえば沖縄本島の宜野座村における赤土流出問題を焦点とした野波・加藤・中谷内 (2009) は、農業関係者・漁業関係者・一般市民の間で、赤土流出問題の判断や管理を行う権利をどのアクターにどのような根拠から承認するかについて、相互に評価が一致しないことを明らかにした。また Häikiö (2007) は、環境政策の策定に参与する正当性の規定因として専門性・代表性・公益性の3つに着目し、一般市民・行政職員・地方政治家の間では正当性の相互評価やその規定因となる上記3つへの評価も異なると報告した。

これらの研究からは、アクター間でコモنزの管理へ参与する自他の権利や、その根拠となる専門性あるいは代表性などの相互評価が、一般的に一致しにくいことが示唆される。コモنزの管理や利用をめぐって個々のアクターの正当性やその規定因の相互評価が一致しないことについて、野波・加藤・中谷内 (2009) は以下の見解を提示した。法規的あるいは社会制度的に特定の所有者が定められた私有財では、その所有者に管理権や利用権が承認される。このように法規的または社会的な制度で担保された正当性を、制度的正当性 (institutional legitimacy) と呼称する。この場合、

制度的な担保に裏づけられた当該アクターの正当性を他のアクターは一律的に承認しなければならず、アクター間での正当性の相互評価に差異は発生しにくい。これに対して、コモンズはその共有性から、所有者のみならず管理者や利用者の定義が曖昧になりやすい。このためコモンズにかかわる各アクターの管理権や利用権の承認あるいは否認は、専門性などのような当該アクターへの主観的評価に依拠する部分が大きくなる。制度的な基盤の乏しいこのような正当性は、認知的正当性 (perceived legitimacy) と呼称できる<sup>3)</sup>。人々の評価を強制的に収束させる法規的な取り決めのような社会的制度による担保を持たない認知的正当性は、各アクターの価値観や利害に応じて変化しやすく、このことがコモンズの管理をめぐるアクター間で正当性の不一致を生じさせるのである (野波・加藤・中谷内, 2009)。

したがって、コモンズの適正管理を目指す合意形成に際しては、どのアクターにどんな根拠からコモンズの管理権を承認するかという認知的正当性が、アクター間で相互にどのように評価されているのか、その検証が求められる。この面で社会心理学的な研究による寄与は大きいだろう。また、制度的正当性と認知的正当性を含め、アクター間での正当性の相互評価の構造を明らかにすることは、理念的な視点で語られることの多い社会的ガバナンスの構築を、実務的な面から促進する重要なステップである。こうした構造分析を可能にする理論的な観点や技法の提供には、コミュニティ心理学による知見が大きく貢献できると期待できる。しかし正当性に関する社会心理学的研究の多くは、先述のように社会システムへの受容可能性を焦点として進められており、自他の利害を決定する権利への承認可能性という定義にもとづく正当性には、探索的な検証がいくつか加えられているに過ぎない (大沼・中谷内, 2003 ;

Haikiö, 2007; 野波・加藤・中谷内, 2009)。

環境社会学の分野では、承認可能性として位置づけられた正当性について、多くの知見が蓄積されている。たとえば、河川環境の保全をめぐる北海道での行政と住民の相互作用 (関, 2006)、ケニアにおける100年前の土地利用契約の有効性をめぐる白人入植者とマサイとの紛争 (松田, 2005) の検証などは、正当性の相互評価を軸として多様なアクター間で成立した関係構造を分析した例である。本研究では関(2006)や松田(2005)に沿って、海洋資源の保全にかかわる多様なアクター間での制度的正当性および認知的正当性の相互評価を検討する。コモンズの管理権について、多様なアクターは自他の正当性を制度的あるいは認知的な基盤からどのように評価するのか、アクター間でのその評価の一致ないし不一致はコモンズ管理の共同統治システムにどのような影響を及ぼすのか、これらについてひとつの事例分析を行うことが、本研究の目的である。

多様なアクターが参与するコモンズの共同統治システムは、正当な管理者として誰を承認するか判断がアクター間で一致した場合に、効果的に機能すると考えられる。本研究でフィールドとした沖縄本島の恩納村では、土壌(赤土)流出によって沿岸の漁業資源に被害が及ぶことを防ぐため、村内の多様なアクターが参与する共同統治システムが構築されている。これは、コモンズとしての海洋(沿岸海域)が、行政など特定のアクターによって一元的に管理されるのではなく、複数のアクターの合意にもとづいて適正管理がなされる社会的システムの一例と見ることができる。このシステムが成立する上でそれぞれのアクターの制度的正当性と認知的正当性が果たす機能について、関係者へのインタビュー調査にもとづく質的分析を行う。

### コモンズとしてのイノー：沖縄県における赤土流出問題の概要

野波・加藤・中谷内(2009)は、沖縄県の赤土流出問題を以下のように構造化した。現地でイノーと呼ばれるサンゴ礁の沿岸海域(ラグーン)に赤土流出の及ぼす被害が深刻化したのは、沖縄県が本土復帰する前後の1970年ごろからとされる。特に被害が大きいのは、沿岸海域で養殖漁業を営む漁業従事者である。ただし沖縄県では、観光業を含む第3次産業の比重が県内総生産の89.5%と著しく高い(沖縄県企画部, 2007)、重要な観光資源であるサンゴ礁の損害は県全体の経済にも影響を及ぼす可能性がある。県が1995年に「赤土等流出防止条例」を施行して開発事業に規制を加えたことで赤土流出量には一定の減少が見られたが、規制対象外となった農耕地と米軍基地のうち、近年では特に農耕地からの赤土流出が問題化している(沖縄タイムス, 2000年10月17日付)。

その一方、農業・漁業を含む第1次産業は沖縄県の県内総生産で1.9%であり、上述の第3次産業に比較して著しく低い。すなわち、沖縄県の赤土流出問題には、産業構造上の少数者層である農業従事者が、同じく少数者層の漁業従事者に被害を及ぼし、この2種以外の就業者である多数者層の一般従事者は現時点で直接的な利害関係をあまり持たないという構造が見られる。この事態は、(1) 農業従事者(少数者層、農地から赤土が流出)、(2) 漁業従事者(少数者層、赤土流出の被害を顕在的に受けやすい)、(3) それ以外の一般従事者(多数者層、赤土流出との関連は低い)、および(4) 上記3者間の調整者としての行政という、利害の異なる4つのアクターの間で生じた、イノーをめぐるコモンズ・ジレンマと見なすことができる(野波・加藤・中谷内, 2009)。

### 恩納村における共同統治システムの概要：予備調査による知見

本研究で取り上げる沖縄県国頭郡恩納村は、2006年統計で世帯数3,489戸、人口総数9,635人である。就業者数は4,652人で、うち第1次・第2次・第3次産業はそれぞれ804人(17.3%)、563人(12.1%)、3,197人(69.6%)となっている。

上記の第1次産業従事者のうち、漁業従事者は116人とされる。しかし、恩納村漁業協同組合の加入者数は、准組合員(組合員の家族など)を含めて実際には約330人かぞえる。漁協の収益は約12億円(2008年度)で、沖縄県本島において恒常的に黒字を維持する数少ない漁協であり、組合員1人あたりの年間平均所得も高い。収益の多くは村内の屋嘉田潟原(やかたかたばる)と呼ばれる干潟で行われるモズク・海ブドウ・アーサ(ヒトエグサ)・タカセ貝・シャコ貝などを品目とした養殖漁業ないし栽培漁業によるもので、沖合・遠洋での採漁による収益は全体の5%程度にとどまる。沖合漁業などの場合、沖縄本島内の他の漁協に比べて恩納村漁協は地理的に不利であり、そのために沿岸漁業を主力とすることを1962年に決議した。しかしその後、1970年代に沿岸の漁業資源が枯渇寸前になってしまい、この反省に立って養殖漁業に切り替え、現在に至っている。こうした経緯から、恩納村漁協の現在の目的は、沿岸海域すなわちイノーの保全と資源の持続的利用を主眼とした漁業の継続となっている<sup>4)</sup>。

こうした一方で恩納村は、沖縄本島で大型の海洋リゾートホテルが特に多く集中する地域でもある。これらへの年間宿泊者数は2008年度統計で約210万人に達しており、沿岸海域は観光資源としても重要な位置を占める。観光業者と漁協が対立することはなく、たとえばリゾートホテル側がダイビングや遊漁(釣りなど)などの事業を行う際には、そのガイドと操船のために漁協から人

員を雇うなど、両者は沿岸海域という自然財の利用を通して協調関係を築いている<sup>5)</sup>。

以上より、漁業資源および観光資源として、イノーは恩納村全体の重要なコモンズであると理解できる。したがって赤土流出の防止は、村全体の利害にかかわるコモンズの適正保全に不可欠な重要政策である。赤土流出による漁業被害は、恩納村では養殖モズクに軽度の被害が報告された1990年頃を最後に、現在まで発生していない。これは第一に、沖縄本島における他の地域と異なり、恩納村では地質や産業構造などの条件から農耕地が赤土流出源とならないことが挙げられる。つまり、先述のように野波・加藤・中谷内(2009)が特定化した4つのアクターのうち農業関係者は、恩納村の赤土流出問題では介在しない。第二に、もうひとつの流出源である造成事業に対して、以下の共同統治システムが村内で作動していることが挙げられる。

恩納村では赤土流出問題へ、村行政職員・漁協理事・行政区の区長などから成る「恩納村赤土流出防止対策協議会」（以下、協議会）を設立して取り組んでいる。村内で造成事業がある場合、当該区内の区長と行政職員、漁協関係者（主として漁協の理事をはじめとする正組合員）などを含む協議会が発足し、事業者に対する赤土防止策の要請や造成現場の巡回監視などを行う。工事の終了とともにその協議会は解散し、新たな事業が提起されると再び新たな協議会が設立されるのである。

この協議会は、沖縄県が1995年に定めた「赤土等流出防止条例」に直接立脚した組織ではなく、村行政の上でも、協議会を基盤づける制度や予算などは設定されていない（詳細は後述）。したがって協議会の答申や要請にも、法的ないし政治的な担保はない。にもかかわらず、これまで村内の造成事業に際して、赤土流出防止を求める協議会の答申が事業者から拒絶されたことは殆どない

とされる。村内の造成工事に際して協議会は、県の赤土等流出防止条例よりも厳格な防止策を事業者に求めたこともあったが、事業者はこのような答申も受け入れたという（詳細は後述）。つまり恩納村の協議会は、村や県の条例などに設立基盤を持たず、上記の3つのアクターによる自発的組織でありながら、事業者に対して一定の統制力を持つなど効果的に機能しているのである。

### 調査方法と対象者

予備調査より協議会の主要アクターであることが示唆された村行政職員・漁協関係者・一般住民<sup>6)</sup>に対して、本研究ではそれぞれの制度的正当性および認知的正当性に焦点をあて、インタビュー調査を実施した。インタビュー対象者は恩納村行政職員3名、漁協関係者1名、一般住民1名で、いずれも男性である。いずれの対象者も、過去あるいはインタビューの時点で、協議会のメンバーとなった経験を持つ。これらインタビュー対象者の選出は、以下の経緯によって行った。(1) 漁協関係者：沖縄県行政における赤土流出問題関連の部局より、恩納村の漁協で赤土流出対策や漁協の収益改善に長年取り組む人物を紹介され、この人物にインタビューを行った。(2) 恩納村の行政職員：役場で同村の赤土流出問題にたずさわる複数の部局から、この問題に詳しい職員数名にインタビューへの協力を求めた。(3) 一般住民：上記の行政職員へ、協議会に参加経験のある住民の紹介を願い、この人物にインタビューへの協力を仰いだ。これらの対象者に対し、恩納村の赤土流出問題対策における協議会の役割について調べるという調査目的を説明した上で、共通の質問項目による半構造化面接を実施した。対象者の時間的都合から行政職員への面接は3名へ同時に質問を行う集団面接となったが、漁協関係者と一般住民には個別に面接を行った。尋ねた項目は、村内で造

成事業のたびに赤土対策を目的とした協議会が設立されるという方法が確立された経緯、協議会の活動内容とメンバー構成、およびその人選方法、さらに協議会における漁協の役割などである。面接時間はいずれも1時間半から2時間程度であった。なお、調査にあたっては倫理的配慮からヴォイスレコーダーなどの記録媒体を用いず、インタビュー中に随時メモをとることのみ、対象者に許諾を求めた。<sup>7)</sup>

## 結 果

協議会の設立経緯：まず、「恩納村赤土流出防止対策協議会」の設立経緯に関しては、漁協関係者を除いて行政職員と一般住民から以下の回答があった。

### 【村行政職員の回答】

「協議会を作るということに、村の条例などでの規定はない。もちろん、県の条例にもない。まったくの自主的なものだ。だから、協議会に法的な裏づけや政治的な裏づけは、まったくない。協議会の答申や意見にも、法的な裏づけはまったくない」

「村民が自主的に協議会を立ち上げる伝統がいつ、どんな経緯でできたのか、それはわからない。これはもう、ほとんど慣習になっている」

「村としては、赤土問題に関する特別な条例などはない。対策の予算も特につけない。県の条例に沿ってやっている。工事のときも、工事予算の中から対策費を用意していて、村から予算を出すことはない」

### 【一般住民の回答】

「工事ごとに赤土対策の協議会を立ち上げるやり方は、県が赤土対策条例を決めてから後、村に根付いたような気がする。いや、15～20年ほど前にピークがあった土地改良事業がきっかけだ

っただろうか？」

協議会に法的ないし制度的な担保がないことは先述の通りだが、行政職員からはこのことを裏づける回答が得られた。村内で協議会を設立して赤土流出問題への対策を決定する方法の成立経緯は、この協議会にかかわる当該のメンバーも詳細を知らないようであった。しかし協議会の設立には、条例や制度として特定の時期にはっきり定められた経緯があったわけではなく、村の予算などによる基盤もないことが示された。

協議会のメンバー構成と人選：協議会のメンバー構成と人選の経緯については、行政職員と一般住民から以下の回答が得られた。

### 【行政職員の回答】

「村内のどこかの区で大きな工事があると、その区の関係者を含めた赤土対策の協議会ができて、工事が終わると解散する。そしてまた別の区で、そんな感じ。行政の職員が入っていない協議会はあるが、漁協の関係者が入っていない協議会は多分ないだろう」

### 【一般住民の回答】

「行政がメンバーの人選をするときもあるし、区や漁協で自主的に決めることもある。人選はまったくケースバイケース」

行政職員の回答からは、一般住民が協議会へ加わるときには造成事業の行われる当該の区という当事者性の強い地域から選ばれることがわかる。また一般住民の回答からは、人選を行うのは行政であったり区や漁協であったりで、特定のアクターが常にメンバーの決定権を持つわけではないことも明らかになった。さらに重要な点として、行政職員の回答からは、行政職員は必ずしも協議会に入らないが、漁協関係者は常にメンバー

になることがわかった。協議会において、漁協は重要な位置を占めると推測できる。

協議会の活動内容：協議会の実際の活動内容に関する行政職員・漁協関係者・一般住民の回答は、以下のようなものであった。

【村行政職員の回答】

「赤土対策の防止プラントがちゃんと設置されているかのチェックは、協議会がやっている。協議会のメンバーが、工事の現場にぞろぞろ出かけていく。まったくのボランティアで、行政はタッチしない。むろん、行政からの手当てなどもない」

【漁協関係者の回答】

「協議会への参加には、区長も区民も漁協の組合員もみんな出かけていく。でも、誰も一銭ももらっていない」

【一般住民の回答】

「工事を受注した業者は、赤土防止のプラント

案の図面や概要を工事前に協議会へ出して、議論する。プラント案に不備があれば協議会でダメ出しをして、改善させることもある。プラント1つでは足りなくて、3つ作らせたこともある。県の条令では200ppm以下で赤土の水を流してもいいが、とんでもない話で、50ppm以下まで落とすプラントにさせた」

「ただ、協議会がダメ出しをしても、工事そのものは進む。協議会は、赤土防止のプラントは改善させる、でも工事全体は止められない」

一般住民の回答からは、協議会が村内の造成事業そのものの進行や中止にかかわる決定権を持つわけではないが、事業にともなう赤土流出の防止については政策を事実上決定し、事業者に遵守させる統制力を持っていることが示唆される。

事業者は本来、沖縄県が制定した「赤土等流出防止条例」に従って、事業開始前に赤土流出防止

2つのアクターによる並立的なチェック体制＝共同統治システム

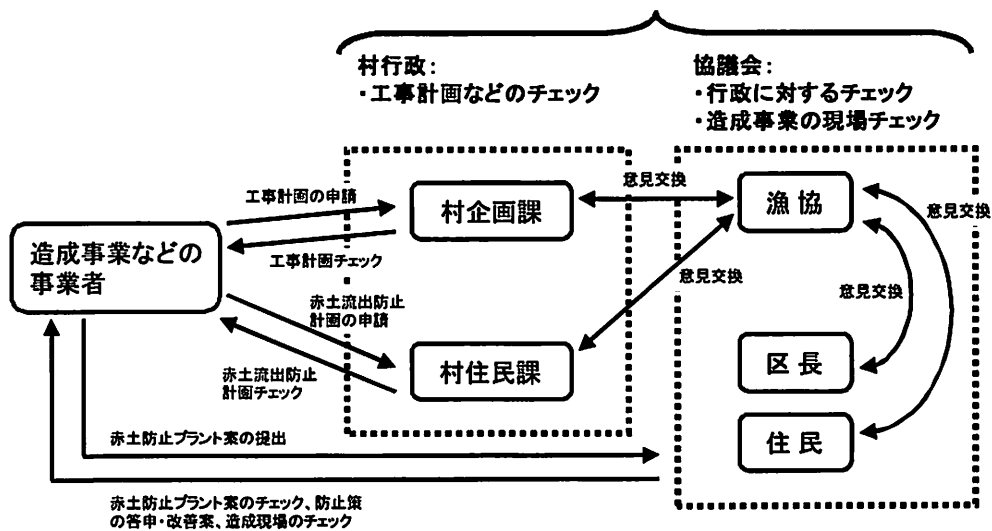


図1 赤土流出に対応する村行政（行政職員）・漁協（漁協関係者）・住民（一般住民）による共同統治システムの概要

策の案を自治体に提出し、認可を受けることが定められている。しかし恩納村の場合、造成事業などの工事計画は村の企画課、赤土流出防止策は住民課へ提出されるほか、そうした村行政のチェックがさらに協議会によってチェックされるというように、行政と協議会の並立的なチェック体制が構築されていた（図1）。さらに協議会は、事業者へ答申した赤土流出防止策が実際に遵守されているか、住民を動員して現場を視察する作業も行っていた。上記の行政職員と漁協関係者の回答は、協議会のこうした活動が行政からまったく独立に、漁協関係者や一般住民によって自主的に運営されていることを示している。

村内で実施される造成事業の認可や中止を決定する法的権利を持つのは、村や県あるいは国の行政である。しかし、造成事業の現場で赤土流出の情報を収集したり、それをもとに対応策を提言したりといった活動を実際に行うのは、漁協をコアメンバーとする協議会であると結論できる。すなわち、恩納村では赤土流出防止にかかわる政策が、行政と協議会という2つのアクターの共同統治にもとづいて決定されていた。漁協の役割：恩納村の赤土流出防止協議会には漁協の関係者が常に参加しており、村内の赤土流出問題の解決策策定にあたって漁協が大きな影響を及ぼしていると推測できる。恩納村漁協の役割について、行政職員および漁協関係者から以下の回答が得られた。

#### 【行政職員の回答】

「ホテル建設のとき、ビーチをいじることもほとんどやらなかった。ビーチをいじるのは岩礁破碎につながるの、法的に漁協の同意が必要だ。漁協はこれに一切同意しなかった。村内のビーチには漁業権がかぶっているので、漁協の同意なしにビーチをいじることはできない」

「村行政の中でも、“まず漁協ありき”になっている。今まで屋嘉田潟原の埋め立て計画もあり、役場や村の総合センターを造る計画だったが、すべて漁協が蹴飛ばしてきた。漁業権を決して手放さなかった」

#### 【漁協関係者の回答】

「県や国や民間の工事のときには、住民から漁協と区長へ“村（行政）に文句は言ったか、チェックはしたのか”とクレームがくる。言われた人は必ず動かないと文句を言われる」

「漁協はリゾートホテルとの交渉を率先してやり続け、それが村内の周囲の人々に知られるようになって、その繰り返しで、漁協が地域から信頼されるようになった」

「工事の図面チェックというのは、土木や排水に関する部分だけなら、慣れれば素人でも簡単にできる。単純な設計図だ。防砂の壁を作って沈砂池を作って、と。それだけだ」

ここでの漁協関係者の回答は、赤土流出問題をめぐって一般住民が漁協をどのように認知しているか、それに対する漁協関係者の予測を端的に示すものである。すなわち、漁協は一般住民から、赤土流出問題をめぐっての事業者や行政との交渉者と認知されている、と漁協関係者は見なしていた。漁協関係者は、そうした役割を住民から期待されていると推測する根拠として、これまでの交渉の実績を通じて漁協が住民から信頼を得たことを挙げる。さらに、こうした交渉を可能にする技術的な知識など、漁協が一定の専門性を持つことも、上記の漁協関係者の回答から示唆された。

この一方で行政職員は、漁協の発言を尊重する根拠として、漁協が法的に漁業権を持つことを重視していた。つまり行政職員は、沿岸に造成工事を入れる可否について、法的に定められ



た決定権を持つアクターとして、漁協を位置づけていたのである。

漁協の経済的自立：行政と漁協の相互関係について、漁協の経済的自立という観点より、行政職員と漁協関係者は以下のように回答した。なお、組合員の現在の平均年収や将来の目標年収についても具体的な回答が得られたが、本文中では詳細な呈示を控えるため、表記を伏字とした。

#### 【行政職員の回答】

「漁業振興会というのを作って、行政から漁協を支援してきた。しかし近年では、これさえ少なくなってきた。漁協が経済的にしっかり自立して、支援の必要すらなくなっている」

#### 【漁協関係者の回答】

「30年前から20年くらい前までは漁協不要論もあって、専従職員も辞めてしまった。新聞へ投書までされたこともある。これに対抗するには、漁協が組合員を確保して、雇用の創出をしないとイケない。漁業で食っていく人を増やさないとならなかった」

「現在の正規組合員は100名ぐらい。所得は一人当たり×××万ぐらい。平均年齢は50歳ぐらいで、年齢は20年前から変わらない。このほか、組合員の家族が海ブドウの養殖業に携わっていて、こういう准組合員も含めると330人ぐらいが漁協に加入している」

「海ブドウは収穫などに人手がかかる。人手のかかる仕事を選んで、外から雇用している。これが今、30名ほど。どこかでパートなんかやるより、海ブドウの養殖を手伝った方が実入りもいい。雇用創出も漁協でやっている。将来は、組合員を120名、一人×××万の年収を確保したい。そのためには海の生態系を豊かにしないと、あと20名が雇えない」

「“これ以上儲けるな”が恩納漁協のモットー。

恩納は以前に沿岸の漁業資源を枯渇寸前にしてしまっていて、現在の養殖漁業に切り替えた経緯がある。資源再生のためには儲けすぎはいけない」

ここでの行政職員の回答からは、恩納村の漁協が行政に依存せず、経済的に自立していることが示される。また漁協関係者の回答からは、漁協が村内で雇用を創出する事業体となっていることがわかる。さらに現在の漁協が、漁業資源の持続的利用と、そのための沿岸海域の環境保全に主眼を置くことも示唆された。換言すれば漁協は、まず行政に対しては、経済的に依存しない事業体として独立性を保っている。また一般住民に対しては、イノアの持続的利用による雇用機会の提供を通じ、コモンズの保全とそこから得られる利益の配分を行う社会的装置として機能していると考えられる。

漁協の役割、および漁協の経済的自立という2つの事項に関する行政職員と漁協関係者の回答をまとめると、恩納村での共同統治システムを構成する村行政・漁協・一般住民の3者間での相互関係は、図2のように構造化できる。先述のように、漁協関係者は協議会へ常に参加するコアメンバーであり、赤土流出防止の政策提言において重要な役割を付与されている。しかし、漁協がこうした役割を担うことに対して、行政と一般住民はそれぞれ異なる根拠から、これを承認していることが示唆された。まず行政は、漁協が漁業権を持つことを重視し、沿岸海域の環境と密接につながる赤土流出問題へ漁協が関与することは法的にも正当な権利と承認している。したがって、行政にとって漁協の正当性は、法的な基盤のもとに成立する制度的正当性である。他方で一般住民に対して漁協は、赤土流出問題に関するこれまでの活動やイノアの持続的利用を通じた雇用創出の実績から、一定の信頼を獲得していると思われる。

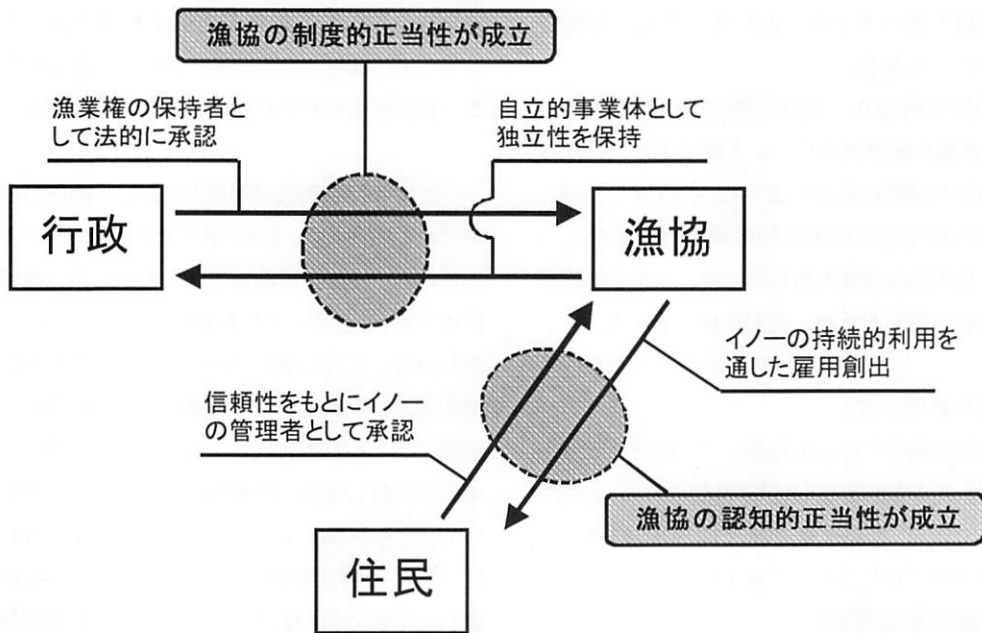


図2 共同統治システムを構成する村行政（行政職員）・漁協（漁協関係者）・住民（一般住民）の間での相互関係

このような信頼性は法規的な面などでの担保とはならないが、一般住民が漁協をイノーマの正当認知的正当性を獲得していると推測できる。すなわち、赤土流出問題の政策提言に漁協が関与する権利の正当性は、行政と一般住民おののから、制度的ないし認知的な基盤という異質の要因をもとに承認されていることが示された。

### 考 察

恩納村における赤土流出問題への対応策を策定するのは、村行政のほか、漁協をコメンパーとした「恩納村赤土流出防止対策協議会」という2つのアクターから成る共同統治システムであった。行政と一般住民はいずれも、漁協を赤土流出問題への対応策の策定に参与する正当な権利者と位置づけていた。赤土流出問題は、村全体のcommonsであるイノーマへ深く関わる問

な管理者と承認する際の認知的な基盤となり得るだろう。したがって、漁協は一般住民に対し、題である。したがって行政と一般住民はともに、漁協をイノーマの管理者と認めており、その点ではアクター間で合意が成立していたと言える。ただし、漁業権の保持という制度的な基盤にもとづいて漁協の正当性を承認していた村行政に対し、一般住民は認知的な基盤である信頼性によって漁協の正当性を認めていると考えられる。つまり、ある特定のアクターがcommonsの管理に参与する権利に対して、他のアクターはそれぞれ異質の基盤からそれを承認する事態となっていた。

フィンランドの都市で一般市民・行政職員・地方政治家が環境政策の策定に参与する過程を調べた Häikiö(2007)では、たとえば市民と行政職員は政策策定に参与する自らの権利を専門性

によって根拠づける一方、政治家はこれらのアクターの正当性を否定し、選挙で選出された代表性を根拠に自らの正当性を主張した。この事態では、前2者が呈示する自らの正当性は認知的正当性であり、後者は制度的正当性を主張したと解釈できる。Häikiö (2007) の報告では市民・行政職員・政治家の間で自他の権利の承認に不一致が生じているが、これは、上記のように各アクターが依拠する正当性の基盤が異なっていたためと結論できるだろう。わが国では同様な事例として、新石垣空港建設の過程で埋め立て対象の沿岸海域の管理権をめぐり、当該地域の漁協・住民・行政の間で正当性の相互評価に不一致が生じた経緯などが挙げられる(熊本, 1999)。

これらの事例に見られるように、各アクターが重点を置く正当性の基盤が一致しなければ、コモンズの管理者としてどのような個人や組織を承認するかをめぐるアクター間で不一致が生じやすい。しかし本研究で焦点を当てた恩納村では、行政と一般住民が重視する正当性の基盤が異なっていたものの、両者はいずれも漁協をコモンズの管理者と承認することで一致していた。アクター間でこのような合意が達成されていたことは、恩納村における協議会が事業者に対して機能的に作動する一因として挙げられるだろう。協議会そのものは法的にも政治的にも担保されないが、組織のコアメンバーである漁協に行政および住民が制度的正当性と認知的正当性を承認することで、協議会の答申や意見に法的ないし社会的な裏づけが与えられていたと推測できる。

新石垣空港建設の事例における漁協では沖合漁業を営む組合員がほとんどであったのに対して(熊本, 1999)、恩納村の漁協は沿岸海域での養殖を主要な収益源としており、沿岸で実際に漁業権を行使していた。そのため沿岸の埋め立てや造成工事などへ、不利益を被る当事者の立

場から関与することは、社会的に妥当な行為と見なされやすい。さらに、漁協が経済的に自立した事業体であれば、事業を支える沿岸海域での漁業権行使が妨げられることに異議を提起したり、その予防のために行動したりすることは、法的にも妥当な行為とされるだろう。恩納村の漁協は、沿岸海域での漁業権行使と、それによる経済的自立を通して、結果として行政に制度的正当性を承認させる経緯を作ってきたと言える。さらに一般住民には雇用の創出、つまり沿岸での漁業から得られる利益の配分と、その利益の保証につながる沿岸海域の保全を意図した活動を展開してきた。この経緯が住民に対して、漁協の活動は自己利益のみを目指すものではなく、村の住民全体の利益に資する活動であるとの認知を促したと考えられる。こうした認知が信頼を醸成し、漁協が住民から認知的正当性を獲得する基盤となった可能性は高い。Hornsey, Spears, Cremers, et al (2003) は認知的正当性が、資源配分を決定する集団の勢力が公正あるいは公平に付与されたものであるかの認知から成るとした。また Häikiö (2007) も、正当性の規定因のひとつに、アクターの行動が公益の促進を目指しているとの認知、すなわち公益性を挙げる。公正性や公平性あるいは公益性は誠実性にもとづく信頼の基盤になると考えられるが、誠実性にもとづく意図への信頼(山岸, 1998) は、認知的正当性の重要な規定因となるのである(野波・加藤・中谷内, 2008; Nonami & Willis, 2009)。

以上から考えると、恩納村における漁協のこれまでの活動は、行政に対しては制度的正当性を獲得するように作用し、住民に対しては認知的正当性の獲得に向けて作用したと言える。漁協が行政や一般住民とのかかわりの中で、意図的にこうした行動をとったとは考えにくい。しかし、特定のアクターが他の複数のアクターから正当性を獲

得する目的で意図的に行動する場合には、すべてのアクターに同一の正当性を呈示するのではなく、制度的ないし認知的な正当性のいずれかを、対象のアクターごとに適宜使い分けて呈示する戦略的行動が重要になるはずである。本研究では、あるアクターの権利が他のアクターから承認される上で、制度的正当性と認知的正当性がいずれも重要な基盤となることが示唆された。権利承認のための法的ないし政治的制度を完備した我が国のような近代社会でも、コモンズの管理をめぐる各アクターの権利は、制度的正当性のみから承認されるとは限らず、制度の枠組みに入らない信頼性などの認知的正当性も、権利承認の重要な規定因となり得るのである。

ただし本研究の知見は、対象とした恩納村での行政・漁協・一般住民という3者間における正当性の相互評価の構造を、質的分析によって予備的に示したに過ぎない。特に、行政が赤土流出問題に対する政策策定に参与する権利に対して、一般市民がどのような基盤から承認を行うのか、本研究ではほとんど言及できなかった。また、漁協に対する一般市民の承認も、本研究で得られた知見は、住民からの信頼に対する漁協関係者の推測という、間接的なデータをもとにしたものである。さらに、本研究で収集したデータは各アクターで1~3名程度であり、質的分析の対象としても、十分なデータ数であるとは言えないだろう。これらの調査対象者はいずれも協議会への参与経験を持つ人々であるため、本研究で示された各アクターの正当性、あるいはアクター間での相互承認が、協議会のメンバー内でのみ限定的に成立した構造である可能性も指摘できる。対象者が赤土流出問題や協議会に対して中立的な立場の人々ではないことから、結果の一般性にも疑義が残る。これらの限界点を克服し、本研究が3つのアクター間で予備的

に示した正当性の相互構造に関する一般的妥当性を検証するには、特に漁協関係者と一般住民を対象にアンケート調査を行い、より精密な数値的分析が必要である。

本研究では正当性について、これをコモンズの管理に関与する権利の承認可能性と定義した。コモンズにかかわるアクター間での正当性の相互評価を検討することは、自然財の管理に参与するアクター間での合意形成を促すと考えられる。さらに、自他の利害にかかわる決定を行う権利の承認可能性という正当性は、コモンズの管理のみならず広く公共政策の決定場面全般で、社会的ガバナンスの構築に際して問われるべき概念である。たとえば石盛(2004; 2006)は、地域社会でまちづくりへ参加する住民に、「まちづくりに関する意思決定は市民が主体的に行うことが保障されるべき」といった積極的な権利意識が定着していると報告した。こうした権利意識を持つ人々が増大すれば、それに伴って自他の権利をどのような根拠から承認(あるいは否認)するのか、それらの相互評価をどのように一致させるのかといった側面が、地域社会での合意形成過程において厳しく問われることになるだろう。正当性の概念は今後、社会心理学ないしコミュニティ心理学の領域で、学術的あるいは実践的な方面にわたり、多様な研究の蓄積が必要である。

## 引用文献

- Häikiö, L. 2007 Expertise, representation and the common good: Grounds for legitimacy in the urban governance network. *Urban Studies*, 44, 2147-2162.
- 広原盛明 2002 まちづくりが生まれたころ—日本近代都市計画の対抗概念としてのまちづくり. 白石克孝・富野暉一郎・広原盛明(共著) 現代のまちづくりと地域社会の変革, 24-51, 学芸出版社

- Hornsey, M., Spears, S., Cremers, I., & Hogg, M. 2003 Relations between high and low power groups: The importance of legitimacy. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 29, 216-227.
- 石盛真徳 2004 コミュニティ意識とまちづくりへの市民参加: コミュニティ意識尺度の開発を通じて. *コミュニティ心理学研究*, 7, 87-98.
- 石盛真徳 2006 地域社会とコミュニティ意識の変化—社会・コミュニティ心理学の視点から. 京都光華女子大学人間関係学部人間関係学科 (編) ひと・社会・未来: ライフサイクルの人間科学, 115-137, ナカニシヤ出版
- 神野直彦・澤井安勇 2004 ソーシャルガバナンス. 東洋経済新報社
- Jost, J. T. & Banaji, M. R. 1994 The role of stereotyping in system-justification and the production of false consciousness. *British Journal of Social Psychology*, 33, 1-27.
- Jost, J. T., Banaji, M. R., & Nosek, A. B. 2004 A decade of system justification theory: Accumulated evidence of conscious and unconscious bolstering of the status quo. *Political Psychology*, 25, 881-919.
- Jost, J. T., Burgess, D., & Mosso, C. 2001 Conflicts of legitimation among self, group, and system. In Jost, J. T. & Major, B. *The psychology of legitimacy*. (pp.363-388). Cambridge University Press.
- Kay, A. C. & Jost, J. T. 2003 Complementary justice: Effects of “poor but happy” and “poor but honest” stereotype exemplars on system justification and implicit activation of the justice motive. *Journal of Personality and Social Psychology*, 85, 823-837.
- 熊本一規 1999 海はだれのものか. 秋道智彌 (編) 自然はだれのものか, 138-161, 昭和堂
- 松田素二 2005 土地の正しい所有者は誰か, 知の政治学を超えて—東アフリカ・マサイ人の土地返還要求の事例から. *環境社会学研究*, 11, 70-87.
- 宮内泰介 2006 レジティマシーの社会学へ—コモンズにおける承認のしくみ. 宮内泰介 (編) コモンズをささえるしくみ, 1-32, 新曜社
- 中田実 1993 地域共同管理の社会学. 東信堂
- 野波寛・加藤潤三・中谷内一也 2008 コモンズの管理をめぐる異種業者間の‘正当性’—沖縄本島の赤土流出問題をフィールドとして. 日本心理学会第 72 回大会発表論文集, p.1441.
- 野波寛・加藤潤三・中谷内一也 2009 コモンズの管理者は誰か? 沖縄本島の赤土流出問題をめぐる多様なアクターの正当性. *社会心理学研究*, 25, 81-91.
- Nonami, H. & Willis, B. G. 2009 The source of legitimacy in commons management: Cross-Cultural comparison between Japan and Spain. *The 11th European Congress of Psychology, Final Program on CD*
- 大沼進・中谷内一也 2003 環境政策における合意形成過程での市民参加の位置づけ—千歳川放水路計画の事例調査. *社会心理学研究*, 19, 18-29.
- 沖縄県企画部 2007 100 の指標からみた沖縄のすがた. 沖縄県統計協会
- 佐々木信夫 2004 地方は変わるか—ポスト市町村合併. 筑摩書房
- 関礼子 2006 共同性を喚起するカー自然保全の正当性と公共性の創出. 宮内泰介 (編) コモンズをささえるしくみ, 126-149, 新曜社
- 鳥越皓之 1995 そこに住む者の権利. 三戸公・佐藤慶幸 (編) 環境破壊, 178-198, 文眞堂
- 山岸俊男 1998 信頼の構造. 東京大学出版会

## 脚 注

- 1) 本研究は平成 20～22 年度文部科学省科学研究費補助金（基盤 C）（研究代表者：野波寛）およびクリタ水・環境科学振興財団の助成を受けた。本研究の一部は、2009 年度日本コミュニティ心理学会第 12 回大会で発表された。
- 2) 中田(1993)によれば、地域社会におけるコモنزの管理とは、“構成員が継続して、有効に利用しうるように、これを適切な状態に維持・改良し、さらにそのために構成員（これらの生活（生産）諸条件の所有・利用にかかわる共同組織の関係者）を秩序づけること”と定義される。これをもとにすると、コモنزの管理権とは、コモنزの適正維持を目的として、自己を含む多様なアクターのコモنز利用に一定の規制を行う権利と言えるだろう。
- 3) 鳥越(1995)は、神戸市内の特定地域の住民組織が市内の河川の利用権を行政から認められ、河川改修などの行政の措置にも実質的にこの組織の承諾が必要になるという事例を報告した。農村のみならず大都市でも、法的な所有権を持たない人々が河川や入会地を利用する上で、「特定の地域空間を占有し、なんらかの決議権を保持していること」と表現される共同占有権が成立する（鳥越，1995）。ここで述べられた共同占有権は、本研究における認知的正当性と部分的に同義である。
- 4) 恩納村漁協の 2008 年度運営方針には、「環境にやさしい漁業」「里海づくり」という目標があり、資源管理型漁業の推進と環境生態系の保全を目的とした具体的な活動計画が盛り込まれている。
- 5) 2009 年度には、景気悪化による観光客の減少を受け、村内のホテル経営陣と一般住民（区長や商工会メンバーなど）、漁協関係者、および村行政職員から成る「恩納まち興し協議会」が活動している。この協議会は村から一定の予算を受け、観光客増大を目指した事業を運営している（筆者らのインタビューによる）。
- 6) 本研究における一般住民とは、他の 2 つのアクターである行政職員および漁協関係者との対比で、行政職と漁業および農業以外の職業に就労し、行政とも漁協とも職業上で直接的関係を持たない住民の呼称として使用する。協議会への参加経験という形で赤土流出問題との関与はあり得るが、この問題による直接的な利害関係はあまりない点で、野波・加藤・中谷内(2009)で取り上げた一般従事者と同様なカテゴリーの人々と見なすことができる。
- 7) インタビュー対象となった漁協関係者には、恩納村の赤土流出問題に最も関与の深いアクターとして、現地で本論文の内容を詳しく説明し、公表の承諾を得た。また、その他のインタビュー対象者に関しては、本論文で年齢や具体的な職業（所属）など個人の特定化につながる事項を記述せず、匿名性の厳守に努めた。

著者連絡先：野波寛

〒662-8501 兵庫県西宮市上ヶ原一番町 1-155

関西学院大学 社会学部

Tel/Fax : 0798-54-6408

E-Mail : nonami@mtb.biglobe.ne.jp