

# コモンズとしての牧草地の管理権をめぐる正当性の相互承認構造： 内モンゴル自治区における牧民・行政職員・都市住民の 制度的基盤と認知的基盤

野 波 寛  
関西学院大学

蘇 米 雅  
内モンゴル工業大学

哈 斯 額 尔 敦  
内モンゴル大学

坂 本 剛  
名古屋産業大学

## 要 約

正当性とは、自他がコモンズの管理に関与する権利の承認可能性と定義され、その規定因として、法規などの制度にもとづく準拠枠である制度的基盤と、自他の専門性などへの主観的評価である認知的基盤が提起される。本研究では、内モンゴル自治区における牧民・行政職員・都市住民の間での、牧草地の管理権をめぐる正当性の相互承認構造を検討した。牧民が認知的基盤に依拠して自らの正当性を承認する一方、行政職員は制度的基盤より彼らの正当性を否認するなど、三者間には正当性の判断に不一致が見られた。コモンズの管理など多様な人々の利害にかかわる公共政策の決定において、正当性の相互承認に焦点をあてることの重要性について議論した。

キーワード：正当性、コモンズ、制度的基盤、認知的基盤、相互承認構造、内モンゴル自治区

## 問 題

本研究では、内モンゴル自治区における牧草地の管理に焦点をあて、コモンズの管理権をめぐる多様なアクター間での正当性の相互承認構造について検討する。

### 内モンゴル自治区におけるコモンズとしての牧草地とその管理制度の変化

井上 (2001) は海や川といった自然資源の所有と利用に関して、私的あるいは国家によって公的に所有される資源でも地元住民が共同的な利用と管理を行うならその資源はコモンズと定義できるが、行政機関が排他的管理を行う場合にはコモンズにならないと述べ、資源の所有

よりも利用と管理の形態を重視したコモンズ論を展開した。この論では、アクセスする権利が特定の集団に限定されない資源はグローバル・コモンズ、地域社会のように一定の集団のメンバーにアクセス権が限定される資源はローカル・コモンズと定義される (井上, 2001)。ここではまず、井上 (2001) による定義にもとづく視点から、内モンゴル自治区における草原 (牧草地) の管理形態の歴史の変遷を概観する。

内モンゴル自治区は 1947 年樹立の民族高度自治政府が前身であり、中華人民共和国が 1949 年に成立するまで、この地域の牧草地はモンゴル民族を中心とする牧民<sup>1)</sup>が共同管理していた。当時の家畜飼育は、季節ごとに家畜を広く移動させる遊牧が主要形態であった。個人や集

第 1 著者連絡先 e-mail: nonami@kwansei.ac.jp

1) ここで述べる牧民とは、内モンゴル自治区において牛・羊・馬などの遊牧もしくは牧畜を生業とする人々であり、民族としてはモンゴル民族のほか漢民族、その他の少数民族も含まれる。すなわち、本研究における牧民とは民族ではなく、職業にもとづくカテゴリーである。

落単位で牧草地を区切る管理は行われず、家畜の過放牧を禁じる、馬の骨折を防ぐため牧草地に穴を掘らないといった規範を遵守すれば、異なる集落の牧民同士が同じ牧草地を共同利用することも多かった。すなわち、この時代における内モンゴル自治区の牧草地は、当時の自然環境条件に即し、アクセス権が特定の集団に限定されないグローバル・コモンズとして成立していたと考えられる。

中華人民共和国の成立以後、国内の土地は原則的に国家の所有とされ、個人には土地の利用権のみが付与される。これは、国や自治体など行政機関が資源を所有する、公的所有と定義される制度である（井上，2001）。内モンゴル自治区でも1981年以降には土地細分化政策が進められ、牧草地の利用権が集落単位から家族単位、さらに個人単位へと細分化された。こうした管理主体の細分化は、共同管理・共同利用を前提とするコモンズが徐々に解体される過程であったとも言えるだろう。

ただし内モンゴル自治区における牧畜地域の草原は、中華人民共和国の法規上、それが牧草地として利用される限り、集落ごとの共同管理組織（村委員会）に所有権と利用権が設定される。土地細分化政策の導入後も、実際に個人単位での牧草地の管理は困難であったから、実質的には集落単位、またはホトアイルと呼ばれる小規模なコミュニティ単位での共同管理が多かった。このように地域社会など特定集団のメンバーが資源を共同で利用・管理する制度は、共的所有制度と定義される（井上，2001）。すなわち内モンゴル自治区の牧草地は、中華人民共和国の成立以降、各集落に所属する牧民の共的所有と共同管理に委ねられたローカル・コモンズに変化したと言える。

地域社会のような小規模な集団内では、人々が相互の資源アクセスを観察しやすい。その中でコモンズの共同的な利用・管理を行うためには、地域社会内の人々の合議にもとづき、個人の資源アクセスに一定の制限を加える共同管理制度の構築が重要になる（Ostrom, 1990）。実際に内モンゴル自治区における牧民の集落では、牧草地を適正管理するための伝統的な知識や技術が社会的資源として蓄積され、これらの知識や技術を習得した人々による共同的な管理がなされている（蘇米雅，2012）。

コモンズを適正管理するため個々人の行動に一定の統制を加える手段としては、Ostrom（1990）が述べる共同管理のほか、外部的で強権的な政府による集権的管理が提起される（Hardin, 1978）。内モンゴル自治区の牧草地に対する集権的管理の例として、2000年から実施された生態移民政策が挙げられる（小長谷・シンジルト・中尾，2005）。この政策は、牧草地の砂漠化防止と牧民の救済対

策を主目的として、砂漠化の原因が牧民による家畜の過放牧であるとの前提のもと、行政主導で放牧を制限し、あるいは牧民に牧畜そのものを廃業させて都市部へ移住・定住させる政策である。2002年に「退耕還林」を目的とした中華人民共和国国務院令の公布、2003年に「退牧還草」が追加された後、現在も内モンゴル自治区で継続中である（那木拉，2009；蘇米雅，2010）。

以上のように概観すると、内モンゴル自治区における牧草地の管理制度は生態移民政策が導入された2000年以降、Ostromの主張する地域社会ごとの共同管理から、Hardinの主張する行政主導の集権的管理へ移行しつつあると結論できる。

### 正当性：管理制度を決定・運用する権利への承認可能性

利害や価値観の異なる多様なアクターが関与するコモンズには、それを適正管理するための管理制度の決定や運用にも、多様なアクターが関与する。このように多様なアクターがかかわる制度が機能的に作動するためには、制度の決定や運用を行う権利を誰にどのような根拠から承認するかについての判断が、アクター間で一致しなければならない。この合意が成立しない場合、制度そのものの管理を誰がどのような根拠から行うべきかをめぐってアクター間に葛藤が生じ、制度の円滑な決定や運用が妨げられる。たとえば、オーストラリアにおけるアボリジニーの環境権をめぐる運動（細川，2005）、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の係争（松田，2005）などは、制度を決定・運用する権利をめぐるアクター間に葛藤が発生した事例である。

コモンズの管理権とは、資源の適正維持のために人々の行動へ一定の統制を加える権利と定義できる。この権利を人々が誰にどのような根拠から承認するかについての検証は、コモンズの管理制度を円滑に機能させる上で重要である。野波ら（野波・加藤・中谷内，2009；野波・加藤，2010，2012；野波，2011）は、宮内（2006）による環境社会学的な知見にもとづき、自己を含む各アクターに対する何らかの理由・価値にもとづくコモンズの管理権への承認可能性を、正当性（legitimacy）と定義した。

正当性に関する議論は、Weber（1924/1978, p. 31）による「権威の正統性」の提起以来、社会学や政治学を含む社会科学全般で展開されてきた。たとえばSuchman（1995）における正統性（organizational legitimacy）は、ある主体の行為が、社会において構造化された規範や価値に沿った望ましいものであるという一般化された認知と定義される。この定義にもとづく正統性とは、社会な

いし集団の中で、ある行為が集合的に受容または支持されることによって成り立つ妥当性や望ましさであると考えられる。また社会心理学における正当性は、人々に権威や規範の受容を促す規定因と位置づけられる。権威の正当性について言及した Zelditch (2001) や Johnson (2004) によれば、権威や規範の正当性に対する人々の評価は、各自の個人的な信念ではなく、集合的な過程から基盤づけられる。すなわち、権威や規範の正当性は、不特定多数の人々がその権威・規範を受容するだろうとの個人への予測、つまり集合的な支持や服従の予測によって成立するという。これに対して Caddick (1981) のように、人々が自らの個人的な価値観をもとに、既存の集団間構造や社会システムの望ましさや好ましさを判断する過程を、正当性と定義する研究もある (Caddick, 1981; Hornsey, Spears, Cremers, & Hogg, 2003)。

Suchman (1995) や Zelditch (2001) が集合的支持を正当性の基盤とした一方で、Caddick らは既存の社会システムへの望ましさ・好ましさといった個人への主観的な判断過程を正当性と見なす。これらを統合する研究として、規範や価値の正当性を合法性 (validity) と適否性 (propriety) に分離した Dornbush and Scott (1975) が挙げられる。合法性とは、人々が自己の信念とは別に、一定の規範や価値に従うべきと認知する義務感である。その規範や価値に他の人々が従うだろうという集合的受容が予測されるとき、合法性は増強され、規範や価値への個人の受容も高まる。また適否性とは、規範や価値の好ましさや望ましさに対する個人的な受容可能性の判断とされる (Dornbush & Scott, 1975)。

以上のように、権威や規範に対する承認としての正当性は、集合的受容の予測にもとづく承認と、個人の信念や価値観にもとづく承認との2種に分離される。これに沿って本研究では、先述のように権利の承認可能性と定義された正当性の規定因として、制度的基盤 (institutional substance) と認知的基盤 (perceived substance) を仮定する。前者は、人々の主観的な判断の外側に存在する法規的ないし政治的、社会的な規範に依拠した準拠枠である。人々がこの準拠枠にもとづいて自己や他者の権利の正当性を判断するとき、その過程では個人的な信念や価値観よりも多数者による集合的受容への予測が重視され、Suchman (1995) および Zelditch (2001) が定義した正当性や、Dornbush and Scott (1975) の述べる合法性に沿ったものとなる。一方で後者は、集合的受容のような外的要因よりも、自他の好ましさや望ましさへの主観的な評価に依拠した準拠枠である。この準拠枠による自他の正当性への評価は、集合的受容より個人の信念や価値

観が前提となり、Caddick (1981) による正当性、あるいは Dornbush and Scott (1975) による適否性に沿った判断過程となる (野波・加藤, 2012)。

法規的または社会的な規範によって所有者が明確に定められた私有財は、その管理や利用を行う権利が所有者に承認される。これに対して、所有者の存在しないオープン・アクセスな資源や、所有者と利用者が分離しやすい公的所有にもとづく資源では、正当な利用者や管理者が誰であるかが、各アクターの好ましさなどに対する主観的な評価から判断されやすい。こうした認知的な基盤は、正当性に関する人々の判断を束縛させる影響力が低いため、アクター間での正当性の相互評価に差異が発生しやすいとされる (野波ら, 2009; 野波・加藤, 2010, 2012)。

### コモンズの管理権をめぐるアクター間での正当性の相互承認構造

先述のように、多様なアクターが関与するコモンズの適正管理を目的とした制度の決定や運用を円滑に進めるためには、コモンズの管理権が誰にあり、またその権利の根拠は何かといった正当性の評価を、アクター間で一致させる必要がある。その際、アクター間に存在する正当性の相互承認の構造を記述することは、重要な基礎的研究となる。コモンズの管理権をめぐる多様なアクター間での正当性の相互承認構造とは、図1 (後述) のようにモデル化できる。

Häikiö (2007) は、フィンランドで環境政策をめぐる一般市民や政治家などの間に成立した正当性の相互承認構造について報告した。一般市民は、自己の専門性に依拠して自らが政策を立案する権利の正当性を承認した。この専門性には法規上や政治上での根拠がなく、主観的な評価にもとづく認知的基盤が、彼らが自己の正当性を承認する上での根拠であったことになる。また政治家は、一般市民の専門性を低く評価してその正当性を否認する一方、制度的な手続きである選挙で選任されたことを根拠として、自己の正当性を承認した。つまり政治家は、認知的基盤にもとづく一般市民の正当性を否認し、自らには制度的基盤にもとづく正当性を承認した。この報告は、公共政策の決定権の正当性やその根拠をめぐる、アクター間での相互評価に不一致が発生した事態を描出したものである。

これに対して野波・加藤 (2010) は、沖縄県でサンゴ礁の保全対策立案に関する権利をめぐる、漁業協同組合 (漁協) 関係者・行政職員・一般住民の間で正当性の相互承認が一致した事例を報告した。漁協関係者は、まず漁業権の保持という制度的基盤により、サンゴ礁の保全対

策を決定する正当な権利者として行政から承認されていた。さらに、サンゴ礁の持続的利用と漁業振興による雇用創設を通じて信頼を獲得し、一般住民から認知的基盤にもとづく正当性を承認されていた。すなわち行政職員と一般住民が、いずれも漁協関係者をサンゴ礁の正当な管理者と承認しており、アクター間での正当性の相互評価の一致が、コモンズの管理政策を円滑に機能させると結論された(野波・加藤, 2010)。

内モンゴル自治区で牧草地の管理に関与するアクターとしては、牧草地を生活の場とする牧民が第一に挙げられる。第二に、生態移民政策の施行という形で行政による集権的管理が進む現在、自治区内における旗行政<sup>2)</sup>の職員も重要なアクターとなる。第三のアクターは、自治区内の都市住民である。内モンゴル自治区における砂漠化は、都市部で黄砂を深刻化させる原因と見なされている。したがって自治区内の都市住民も、牧草地の管理のあり方から影響を受けるアクターと設定できる。

本研究では図1のモデルにもとづき、コモンズとしての牧草地を管理する政策や制度の決定権をめぐる上記3種に成立する正当性の相互承認構造を、インタビュー調査で明らかにする。特に制度的基盤と認知的基盤に着目し、牧民・行政職員・都市住民が牧草地の管理権をめぐる相互の正当性をどのような基盤から判断するか、その判断は三者の間で一致するかについて、検討を加える。

## 調査方法

### 調査対象者

内モンゴル自治区の省都フフホト市、およびシリンゴル盟<sup>3)</sup> 正藍旗(せいらんき)で、2010年に半構造化面接法によるインタビュー調査を実施した。調査対象者の人数と性別は以下の通りである。

- 1) 牧民：生態移民政策によって正藍旗の都市部へ移住したA村の住民8名(男性7名、女性1名)。このカテゴリーの対象者はすべて、乳牛を中心とした牧畜を主な収入源とする。
- 2) 行政職員：正藍旗の行政職員5名(男性3名、女性2名)。このカテゴリーの対象者には、牧畜およびその他農業を職業とする者は含まれなかった。
- 3) 都市住民：フフホト市に在住する住民12名(男性10名、女性2名)。行政職員と同様に、このカテ

グリーの対象者にも、牧畜や農業を職業とする者は含まれない。

インタビューは単独面接ないし数名ごとの集団面接で実施し、所要時間は1回30分から1時間前後であった。面接にあたっては、まず本研究の筆者らが日本語で質問項目を作成し、これを内モンゴル自治区出身である筆者の一人が漢語ないしモンゴル語に翻訳した上でインタビューを行った。インタビュー結果については、漢語ないしモンゴル語による回答を、同一の筆者が日本語に訳出した。

### 調査項目

調査における第一の焦点は、生態移民政策という集権的管理に対する各アクターの評価である。これに関しては、生態移民政策そのものに対する評価と、生態移民政策を契機とした牧草地の変化について、それぞれ「生態移民政策による自身の生活への影響は何か、この政策について牧民・行政職員・都市住民はそれぞれどのように評価していると思うか」および「生態移民政策の前後で牧草地はどのように変化したか」という質問項目へ自由回答を求めた。第二の焦点は、牧草地の管理権に関する各アクターの判断、ならびにその判断の根拠である。これらについて、「牧民・行政職員・都市住民には、牧草の保全を目的として、牧草地への立ち入り禁止や放牧制限を行う権利があるか」、「その権利がある、ないと判断される時、その根拠は何か」という質問項目への自由回答を求めた。

また、牧草地の管理とアクター3種それぞれのかかわりを検討するため、「牧草地の砂漠化はどのような点から脅威と感ぜられるか、牧草地の砂漠化が進むとあなたにとって困ることは何か」という質問項目を設置し、砂漠化への評価を尋ねた。先述のように、砂漠化は都市部に黄砂を発生させる原因と目されており、特に都市住民に牧草地の管理への関心を促す要因になり得る。他方、牧民と行政職員は、砂漠化へ異なった評価を下している可能性もある。これらの評価を比較することで、牧草地の管理に対するアクター3種それぞれの関心や関与を明らかにする。

本研究では、筆者の一人が調査対象のA村出身であり、正藍旗の行政職員とも親交があったことから、この個人

2) 「旗」とは内モンゴル自治区における行政区分の単位であり、人口や面積などの規模から見れば日本の「郡」に相当する。

3) 「盟」は、先の「旗」と同じく内モンゴル自治区における行政区分の単位であり、規模的には日本の「県」に相当する。

的なつながりをもとに調査対象者の牧民と行政職員を抽出した。また都市住民については、フフホト市内でのランダム抽出によって対象者を確保した。なお正藍旗は牧畜を主要産業とする地域であるが、居住する民族の比率では、現在は漢民族が6割以上とされる。したがってインタビューの際には、牧民・行政職員・都市住民ともに対象者がモンゴル民族と漢民族のいずれかに偏ることのないよう、対比バランスをとって抽出した。

## 結 果

### 砂漠化への評価

牧民・行政職員・都市住民それぞれに、砂漠化による日常生活への影響を尋ねることで、牧草地の管理に対する各アクターの関心や関与を検討した。以下のような回答が見られた。

#### 【牧民の回答例】

「砂漠化自体はそれほど問題ではないと思います。いつ頃からこんなに問題とされたのか、記憶がありませんね。本当に砂漠化が進むと草が無くなり、家畜の餌がなくなる。そして牧民の生活が成り立たなくなる」(68歳男性, モンゴル族) (回答 A1)

「私が子供の頃も砂漠があった。でもその時は、現在のように問題にはされなかったようです。……なぜ、今になって問題になるのかと」(57歳男性, モンゴル族) (回答 A2)

「私は砂漠の中で生まれ育った人間ですから、脅威感を持っていません。生活さえできれば砂漠でもよかったです」(47歳女性, モンゴル族) (回答 A3)

「誰も脅威を感じていなかったと思います。移民するまで、誰の口からもそんなことは聞いていませんでした」(58歳男性, 漢族) (回答 A4)

「砂漠は急にできてしまったわけではなく、昔の時点ですであつた。それをなんとかして生きてきた。地球なんか、私たちに言える範囲ではない。自分たちの生活環境で必死です」(43歳男性, 漢族) (回答 A5)

#### 【行政職員の回答例】

「私は一人の行政職員として、草原の砂漠化問題を非常に脅威に感じます。牧民をその問題から救い出すのは、職員としての使命だと思います。地球環境保護にも、人間一人ひとりの責務があるからです」(36歳女性, モンゴル族) (回答 A6)

「砂嵐を止めないと行政職員として失格でしょう」(53歳男性, モンゴル族) (回答 A7)

「私が脅威を感じる、人類の存続の問題です。地球は一つだけですから、これを壊してしまうと人類が生きてい

けないと思います」(48歳男性, 漢族) (回答 A8)

#### 【都市住民の回答例】

「直接的には砂嵐、環境の悪化、地球温暖化です」(30歳男性, モンゴル族) (回答 A9)

「砂嵐をなくし、全国人民の生活安全を守ること。また、地球環境にも大きな影響を及ぼしているので、人類の存続に脅威感をもっている」(43歳男性, 漢族) (回答 A10)

「砂嵐で、小さくいえば日常生活に影響が出ている。大きく言えば、地球環境に大きな影響を与えている」(58歳男性, 漢族) (回答 A11)

「春になると毎日マスクをしないと町に出られない。止めないと生活が困ります」(33歳女性, 漢族) (回答 A12)

牧民は、A1・A3・A4などの回答に見られるように、砂漠化のリスクに対する評価が低かった。A3・A5など、牧民が歴史的に砂漠化への対応そのものを日常生活の一部としていたことを推測できる回答も見られた。さらにA1・A2など、砂漠化が問題視されること自体へ疑問を呈する回答も得られた。

行政職員と都市住民からは、行政職員におけるA6・A8、都市住民におけるA9・A10のように、砂漠化を地球環境問題のひとつととらえる回答が得られた。都市住民の一部にはA12のように日常生活上での具体的な支障を挙げる回答も見られたが、行政職員と都市住民の回答の多くは、自身の日常生活より地球環境への負荷に重点を置いて砂漠化のリスクを評価するものであった。このほか行政職員にはA6・A7のように、職業上からの砂漠化との関与を示唆する回答も見られた。

### 生態移民政策による日常生活への影響

生態移民政策が牧民・行政職員・都市住民それぞれの日常生活に及ぼした影響と、それに対するアクター間での相互評価の予測を尋ねた。その結果は、以下のようなものであった。

#### 【牧民の回答例】

「率直に言うと、私たちの土地が奪われたといっても過言ではありません。こうした成果に行政職員は喜ぶことでしょう。彼らが一生懸命に推進していることなのだから。都市住民も、私たちがレンガで造った家に住むのを見て、生活が良くなったとか牧民が生態移民で得したとか言うでしょうね」(68歳男性, モンゴル族) (回答 B1)

「……行政職員は成果を喜び、牧民はその成果に苦しむ、都市住民は私たちが行政から恵まれた優待をもらっ

たと思っていることでしょう」(47歳女性, モンゴル族)  
(回答 B2)

「この政策は、正しくありません。環境だけを考えて牧民の将来をないがしろにしている。行政職員は満足しているだろうね。……都市住民も高く評価しているのではないのでしょうか。草が生えて砂嵐がなくなった、と」(27歳男性, 漢族) (回答 B3)

「村民はみんな、最初からこの政策に反対でした。……行政職員と都市住民は満足しているでしょうね。……整然とした住宅地, テレビ, 冷蔵庫, かつての地域では使うこともなかった家電製品を持つことになった、と」(39歳男性, 漢族) (回答 B4)

#### 【行政職員の回答例】

「生態移民政策は、牧民の生活の現状を変えるただ一つの方法です。これに対して牧民の大部分は納得しているが、少数の牧民がまだ理解できていないようです。……地方行政も大きな力をいれているし、環境保全もちゃんとできたし、この点で高く評価できる。……都市住民にとっては直接の関係はない。しかし、生態環境がよくなった点で、都市住民も高く評価しているでしょう」(36歳女性, モンゴル族) (回答 B5)

「牧民にとっては、環境も生活の質も向上しているのだから、高く評価しているだろうと思います。地方行政は人やお金をいれて環境保全に全力をあげている。都市住民の生活には直接関係がないため、関心はそんなに高くはないと思います」(40歳女性, 漢族) (回答 B6)

「牧民も都市住民も行政も、生態移民政策を高く評価していると思います。生態移民政策は、確かに草原生態環境の回復に役立っている」(48歳男性, 漢族) (回答 B7)

#### 【都市住民の回答例】

「牧民にとっては生存にかかわる問題ですから、関心が高いでしょう。地方職員には生態移民政策をいかに実施するかが彼らの仕事になりますから、高い関心を持っているはずですが。しかし、都市の市民にはそこまでのかわりがないため、全く関心がないとも言えるのではないのでしょうか」(50歳男性, モンゴル族) (回答 B8)

「牧民は生活のスタイルが変わっているから一番関心が高く、次には行政職員で、環境保護が成績や業績になって、昇進にもつながるから。都市住民には関係ないと思います」(29歳男性, モンゴル族) (回答 B9)

「牧民が一番関心を持っていると思います。彼らの生活環境を良くしているから。地方行政職員はこの地域の牧民の生活の質を向上させるために努力していると思いますから、彼らも高い関心を持っていると思います。……フホトの市民にとってはあまりにも遠いですから、直

接的な関係が生じない」(38歳男性, 漢族) (回答 B10)

「正直なところ、何も分かりません」(33歳女性, 漢族) (回答 B11)

B1・B3の回答など、牧民は生活上で望ましくない変容を迫られた点から、生態移民政策を否定的にとらえていた。ただし彼らは、自身にとっては望ましくないその変容も、都市住民と行政職員は肯定的に見るだろうと予測し、B2・B4のような回答が見られた。

行政職員は、B5・B7の回答など、牧草地の環境保全の達成という点から、生態移民政策を肯定的に評価した。またB6のように、牧民もまたこの政策を肯定的に受容するだろうと予測した。都市住民に対しては、B6のように低関心を予測する一方で、B5・B7のように環境保全の達成から政策を肯定的に評価しているだろうと予測する回答も見られた。

最後に都市住民は、B9・B10・B11などの回答に見られるように、牧民・行政職員と比較して、生態移民政策による生活上の影響や関心が低い。牧民に対しては、B10など、生活上の改善がもたらされた点で政策に高い関心をよせているだろうとの評価を行った。また行政職員に関しては、B8・B9のように、職業上の関連から生態移民に関心を持っているだろうと評価する回答が見られた。

#### 生態移民政策による牧草地の変容に関する評価

生態移民政策の導入前後で牧草地に生じた変化を尋ねることで、行政による集権的管理が牧草地の保全に及ぼした効果への評価を検討した。

#### 【牧民の回答例】

「草は良くなった。しかし、量的には良くなったが、質的に下がりました。今の草は、家畜が食べてくれない。そういう草になってしまった」(57歳男性, モンゴル族) (回答 C1)

「牧草地は良くなった。……“良くなった”というのは草だけの話ですよ。逆に私たちを見て下さい。明日がどうなるか分らない」(47歳女性, モンゴル族) (回答 C2)

「牧草地は移民後に本当に良くなった。しかし、私の何十年の羊飼いの経験から見ると、現在は羊の食べる草がなくなってしまったと思います。人の足、家畜の足、それが全部止められたのですから、草が生えるのはあたりまえですね」(58歳男性, 漢族) (回答 C3)

「牧草の草は良くなった。しかし、使用する価値は低くなった。草の質が変わった。家畜が食べなくなったのです」(36歳男性, 漢族) (回答 C4)

**【行政職員の回答例】**

「生態移民政策の実施は、草原の生態環境に対する人や家畜の圧力を軽減し、砂嵐が少なくなった」(36歳女性、モンゴル族) (回答 C5)

「生態環境が良くなったではないか。これは、生態移民政策の成果です。生態環境がよくなれば草もよくなる」(40歳女性、漢族) (回答 C6)

「大きく変化した。草が増えて、砂嵐も少なくなっている」(48歳男性、漢族) (回答 C7)

**【都市住民の回答例】**

「直接牧民に聞いたことはありませんが、テレビや新聞などで、生態移民政策によって草原の砂漠化が大分抑制されたと聞いている」(30歳男性、モンゴル族) (回答 C8)

「砂漠が少なくなっているとテレビで見ました」(29歳男性、モンゴル族) (回答 C9)

「草原に緑が戻ったとテレビでよく見えています」(46歳男性、漢族) (回答 C10)

「自然環境が良くなったと思います。ただ、牧民の生活がどうなっているかについては聞いたことがないので分かりません」(58歳男性、漢族) (回答 C11)

牧民は「草は良くなった」など、植生回復の点では一様に生態移民政策を肯定的に評価する。しかし同じく一様に、「今の草は、家畜が食べてくれない」など、牧草地としての利用価値の点からは否定的な評価を行った。これに対して行政職員は、「草が増えて、砂嵐も少なくなっている」など、一様に砂漠化防止を重視した視点から、生態移民政策を肯定的に評価した。牧民と異なり、牧草地としての利用価値を考えて生態移民政策を評価する視点は、行政職員の回答には見られなかった。さらに都市住民も行政職員と同様、一様に環境保全の達成を根拠として生態移民政策を肯定的に評価した。ただし都市住民の評価には、C8・C9・C10のように、報道を通じた伝聞的な情報にもとづく回答も多かった。

行政による集権的管理に関して、牧民は植生回復と牧畜の二つの価値から肯定的および否定的な面にわたり両義的に評価したが、その一方で行政職員と都市住民は環境保全のみを重視し、行政の集権的管理を肯定的な面でのみ評価する傾向が明らかになった。

**牧草地の管理権とその根拠に関する評価**

牧草地の管理を行う権利は牧民・行政職員・都市住民のいずれにあるのか、その根拠は何かについて、3種のアクターそれぞれから以下のような回答が得られた。

**【牧民の回答例】**

「……この地域の草原は私たちのものであるはずです。私が知っているのは、この土地は親から受けついでもので、決して国や行政からもらったものではない、ということ。管理する権利は、もちろん私たちにしかないでしょう。……行政にそうした資格はないですよ。私が知っている資格とは、権力とは別のものです。彼らに牧草地をどうやって管理すればいいのかが分かるというのでしょうか」(68歳男性、モンゴル族) (回答 D1)

「もちろん牧民にある。今まで私たちが代々この土地を守ってきたのだから。他の者には資格もないし、権利もないはずですよ」(36歳男性、モンゴル族) (回答 D2)

「管理する権利は、もちろん私たちにあります。この土地を私たちがずっと管理していたからです。行政にも都市の市民にも、その管理権はないですよ。権利があるとしても管理の方法を知らないのです。結局は管理できないと思います」(58歳男性、漢族) (回答 D3)

「もちろん牧民にあると思います。いままで使っていたからです。地方政府にそんな権利はありません。都市住民にもないと思います」(43歳男性、漢族) (回答 D4)

**【行政職員の回答例】**

「牧草地の管理義務は牧民にもあります。彼らの生活の場ですから、それをうまく管理し、利用するべきです。ただし、法的にははっきりしていない、明確に定めるべき。政府には牧民を指導する権利があるので、放牧地を直接管理する権利もある。都市住民には直接的な関係がないので、その権利は生じない」(36歳女性、モンゴル族) (回答 D5)

「率直に言えば、この草原は牧民のもんです。しかし、現在は行政が管理主体になっている。都市住民には直接管理する権利はないけれど、意思決定に参加する必要はあると思います」(42歳男性、モンゴル族) (回答 D6)

「管理するのは政府が主体になるはず。政府の指導の下で環境の管理を行うべきです」(40歳女性、漢族) (回答 D7)

「牧草地の管理権は都市住民や牧民ではなく、行政にあると思います。今回の生態移民政策は政府が中心となって実施しているから、政策を一貫させて進めるべきです」(48歳男性、漢族) (回答 D8)

**【都市住民の回答例】**

「牧民に所有権と利用権があるので、その権利もあると思います。行政はそれをサポートするべきです。都市の市民は彼らと別の生活パターンを取っているから、かわりはありません」(50歳男性、モンゴル族) (回答 D9)

「牧民に法的権利、法的主体性を確立しなかったこと

が、今日の最悪な状況を招いたのだと思います。他人には全く関係ないように思われますが、民主国家であれば私たち都市の間も意見を述べるができるかもしれません」(65歳男性, モンゴル族) (回答 D10)

「そうした権利は地方行政にあると思います。法律を実施することができるから。牧民や都市住民には、そういった権利はありません」(38歳男性, 漢族) (回答 D11)

「政治的権利でいえば、所有者の行政に権利がある。牧民はただの利用者ですから。都市の市民は利用者・所有者どっちでもないから、手を出す権利はないでしょう」(46歳男性, 漢族) (回答 D12)

「牧民には法的な利用権があるから、管理する権利もあるはず。牧民以外には誰も草原を管理できないと思います」(56歳男性, 漢族) (回答 D13)

「牧民には草原の利用権が法的に認められているから、もちろん権利がありますが、現状の回復では行政が中心となって、牧民が協力して行った方がいいと思います。法的・政治的に言えば都市の市民には関与する権限がないため、参加しないと思います」(58歳男性, 漢族) (回答 D14)

まず牧民は、回答 D2・D3 などのように、行政より以前から自分たちが牧草地の管理に携わってきた歴史性をもとにして、自らの管理権の正当性を承認していた。しかし、伝統的に牧草地を管理してきたという歴史性は、現在の中華人民共和国における法規的あるいは政治的、社会的な制度から牧民の正当性を根拠づける制度的基盤とはなりにくい。この場合の歴史性は、認知的基盤のひとつと見るべきである。すなわち、牧民は自らの正当性を、認知的基盤をもとに承認していると結論できる。さらに牧民は D1・D3 のように、牧草地の管理に必要な知識や技術、つまり専門性の不足を根拠として、行政職員と都市住民の正当性を否認する傾向が示唆される。しかし専門性も、先述の歴史性と同様、自他の正当性を判断する上で法規的ないし政治的・社会的な制度に裏づけを持つ根拠とはなりにくい。すなわち牧民は、認知的基盤にもとづいて行政職員と都市住民の正当性を否認したと言える。

行政職員は、D5・D8 のように、政治的な強制力すなわち制度的基盤から自己の正当性を承認していた。一方で牧民と都市住民の正当性に関しては、「管理権は都市住民や牧民にあるのではなく、行政にある」(D8) と否定的に評価した。牧民の正当性には「法的にはっきりしていない」(D5) と法規上の未整備が挙げられ、このことから行政職員は、制度的基盤をもとに牧民の正当性を否

認することが示唆された。また都市住民の正当性を否認する根拠としては、「都市住民には直接的な関係がない」(D5) と当事者性が低いことを指摘する回答が見られた。当事者性は、先述の専門性と同様、制度的な裏づけを持つ基盤にはなりにくいだろう。したがって行政職員は、都市住民の正当性を認知的基盤にもとづいて否認したと結論できる。

最後に都市住民は、D12・D14 の回答など、法規的・政治的な権限の欠如、すなわち制度的基盤をもとに、自らの正当性を否認していた。次に牧民に対しては、D9・D13 などのように、法規的・政治的な権限の保持を根拠として、その正当性を承認する回答が見られた。また行政職員の正当性に関しても、D11・D12 のように、やはり法規的・政治的な権限の保持に依拠して承認する回答が見出された。D11・D12・D13 を対比させると、牧民と行政職員どちらか一方の正当性を制度的基盤から承認する場合には残る一方の正当性を否認する回答が見られ、牧民と行政職員いずれの正当性を認めるかによって、都市住民による評価は二つに分かれる傾向があった。都市住民による、都市住民自身および牧民と行政職員の正当性に関する判断の根拠は、総じて制度的基盤に偏重する傾向があった。

以上をまとめると、牧草地の管理権をめぐる牧民・行政職員・都市住民の間での正当性の相互承認構造を、図1のように示すことができる。アクター3種間での正当性の承認過程には、相互に一致する部分と不一致の部分が見出された。まず都市住民に対して、牧民と行政職員はそれぞれ、専門性ないし当事者性という認知的基盤に依拠して正当性を否認した。さらに都市住民自身も、自らの正当性を制度的基盤にもとづいて否認した。それぞれ異質の基盤からではあるが、牧民・行政職員・都市住民はいずれも都市住民が牧草地の管理に関与する権利の正当性を否認しており、この点ではアクター間で合意が成立していた。しかし行政職員の正当性に関しては、行政職員自身が制度的基盤にもとづいて自らの正当性を承認する一方で、牧民は認知的基盤から行政職員の正当性を否認した。牧民と行政職員との間で、行政職員の正当性の承認に不一致が生じているのである。また牧民の正当性についても、牧民自身がこれを認知的基盤から承認する一方、行政職員は制度的基盤をもとに彼らの正当性を否認した。つまり牧民の正当性をめぐっても、牧民と行政職員との間には不一致が認められた。

## 考 察

牧草地の砂漠化について、牧民はそれが特別な環境間

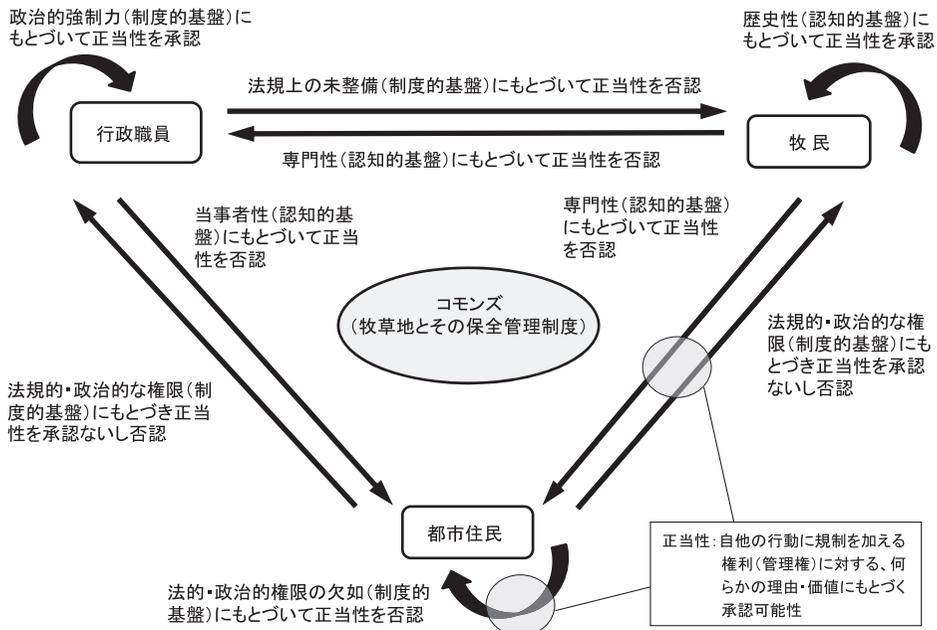


図1 コモンズとしての牧草地の管理権をめぐる牧民・行政職員・都市住民の間での正当性の相互承認構造

題ではなく、過去から恒常的に発生し、それへの対応も自分たちの生活に組みこまれた、日常的な現象としてとらえていた。むしろ、現代になって砂漠化が突然問題視され始めたことに疑念を呈する回答が多かった。内モンゴル自治区では近年、都市化とともに漢民族の急速な流入が進み、既述のとおり調査対象の正藍旗でも漢民族がマジョリティとなっている。民族構成や人口動態、産業構造などの変化が、歴史的に見れば過去からあまり変わっていない砂漠化の現象を、社会的な問題として焦点化させた可能性が指摘できる。

行政職員と都市住民は、砂漠化を地球環境問題の一環ととらえる視点から、そのリスクを重大視していた。行政職員には砂漠化に対する職業上の関与を示す回答が見られ、職務とのつながりから砂漠化にかかわる位置であると結論できる。これに対して都市住民には、砂漠化による自身の日常生活への影響や関与を挙げる回答が少なく、砂漠化への関与・関心ともに他のアクター2種よりも相対的に低いと考えられる。本研究では当初、都市住民を黄砂から日常生活上に影響を受けるアクターと想定したが、実態としての彼らは、砂漠化をひとつの焦点とする牧草地の管理に対して“深い関与はないが、さりとて無関係ではない人々”(大沼・中谷内, 2003), すなわち無関係ではないが相対的に関与や関心が低い非当事者

となるアクターと位置づけられるだろう。

牧草地の集権的管理と定義できる生態移民政策そのものについて、牧民はこの政策が実際には自分たちへ好ましくない影響を及ぼしたと評価したが、都市住民と行政職員に対しては、彼らがその実態を見ることなく牧民の生活向上と環境保全が達成されたと思なしているだろうと予測した。実際に行政職員は、環境保全の点から生態移民政策を肯定的にとらえていた。行政職員はさらに、牧民と都市住民も政策に肯定的な評価を行っているだろうと予測していた。これらに対して都市住民は、上記した非当事者としての立場を反映し、伝聞的な情報から生態移民政策を評価するなど、政策への関心が低かった。全体として、生態移民政策を否定的に評価する牧民の実態を行政職員と都市住民が理解していない点と、実際には政策への関心が低い都市住民に対して、牧民と行政職員からは彼らが肯定的な政策評価を行うだろうとの予測がなされた点に、アクター間での相互評価の不一致が見られた。

牧民と行政職員の正当性に関しては、まず牧民が歴史性という認知的基盤にもとづいて自己の正当性を承認する一方で、行政職員は法規上の未整備という制度的基盤から牧民の正当性を否認した。これに対して行政職員は、政治的強制力という制度的基盤で自らの正当性を承認し

たが、牧民の側は専門性という認知的基盤から行政職員の正当性を否認した。自他の正当性を評価する上で、牧民は歴史性や専門性といった認知的基盤を重視するが、行政職員は法規的あるいは政治的な規定という制度的基盤に重点を置いており、この二者は正当性の判断にあたって重視する基盤が相互に異なっていた。

以上の結果が得られた背景について、次のように考察できる。内モンゴル自治区では土地細分化政策の導入後、家畜を広範囲に移動させる遊牧は、産業として事実上消滅した。しかし現在でも、固定化された土地の中で家畜の飼育を行う牧畜を生活基盤とする牧民は多く、彼らは牧草地から空間的・経済的に分離した都市での生活を必ずしも希求しない。このことは、生態移民政策への評価において、彼らが自身の生活に生じた変容を否定的にとらえた回答を行ったことから傍証される。彼らにとっての牧草地は日常生活の場であり、したがって植生回復のみに偏重して人間と家畜を牧草地から撤退させる方法は、彼らにとって望ましい管理形態ではない。牧民が望む管理とは、牧草地を基盤とする自らの生活上の便益を獲得しつつ、その便益を長期的に維持するために植生回復を図り、結果としてこれを環境保全という公益達成へとつなげる管理形態であろうと予測できる。この予測は、生態移民政策に対する牧民の評価が、植生回復に関しては肯定的であった反面、牧畜に適さない草が増えたとして牧草地の利用価値からは否定的となり、多面的な評価であったことから傍証される。したがって牧民が管理者に求めるのは、牧畜のために牧草地を利用しつつ、同時に植生の維持を可能にする能力や技術、知識である。牧民が牧草地の管理にあたって専門性などの認知的基盤を重視するのは、彼らが牧草地を生活の場とし、その適正管理が自らの生活に影響を及ぼす当事者であるためと考えられる。

これに対して、行政職員は牧草地が生活の場ではないので、牧民のように自らの生活と植生回復とのバランスを考える傾向は低いだろう。むしろ、職務上から砂漠化に関与する彼らは、行政主導による生態移民政策が砂漠化防止に重点を置くため、これに沿って牧草地管理の目的を砂漠化防止のみに固定しやすい。このことは、本研究で行政職員が砂漠化防止を重視して生態移民政策を肯定的に評価し、牧草地としての利用価値を考慮する回答がなかったことから傍証される。つまり行政職員は、牧草地の管理いかんで生活に影響が及ぶ当事者ではないため、牧草地を牧畜に利用しながら植生を維持させる技術や知識への考慮が低下したのである。この結果、牧草地の管理権の正当性を判断するにあたり、法規的・政治的

な規定などの制度的基盤のみを重視する傾向が発生したと考えられる。また行政職員と同様に、都市住民も砂漠化防止のみを焦点として生態移民政策を評価しており、さらに自他の正当性を制度的基盤に偏重して評価する傾向が認められたことも、行政職員と同一であった。ただし都市住民の場合、先述のように報道などの伝聞的情報にもとづいて生態移民政策を評価する傾向があり、行政職員と比較してもさらに牧草地への関与や関心が低い非当事者としての視点を持つ。

以上のように概観すると、正当性を評価する基盤が牧民・行政職員・都市住民の間で相違した原因として、この三者間で牧草地の価値づけが異なる点が挙げられる。牧草地に対する牧民の評価には、牧畜の経営に必要な資源としての側面が含まれるが、行政職員と都市住民は砂漠化防止を主眼とする環境保全の対象としてのみ、牧草地を評価した。牧畜のための資源あるいは砂漠化防止の緑地など、各アクターが牧草地に異なる価値づけを行ったことに見られるように、コモンズは複数の価値を重層的に内包する（佐藤，2002）。こうした重層的価値を持つコモンズの適正管理を円滑に進めるためには、それぞれの価値に依拠したアクター同士の合議にもとづく共同管理制度の構築が重要である。合議を通して牧草地に対する多元的な価値評価をアクター間で共有することは、牧畜のための資源、砂漠化防止の緑地といった牧草地の多様な価値を並行的に発展させることにもつながる。共同管理制度を構築するためには、砂漠化防止のみを目的として行政が一元的に牧草地を管理するのではなく、牧民のように異なる価値を牧草地に付与する人々の意見を、牧草地の管理に反映させることが必要になる。たとえば、牧草地の長期的利用のために牧民が蓄積した伝統的な知識や技術の重要性を行政職員が再評価し、行政による牧草地の管理政策に反映させる方略が提起できる。これは、伝統的な知識・技術に裏づけられた専門性という認知的基盤に依拠して牧民の正当性を承認することを前提とした、行政職員と牧民との共同管理制度の構築である。あるいは、牧民が牧草地を管理する権利を法規的に確立し、制度的基盤にもとづく正当性を行政職員に承認させることも、行政職員と牧民との共同管理制度を構築するための方略となるだろう。牧草地の価値評価とそれにもとづく正当性評価とのつながりの分析、ならびにそれをもとにした共同管理制度の構築に向けた議論の喚起は、今後の研究における学術的あるいは実践的な重要課題である。

本研究におけるもうひとつの重要な示唆は、都市住民自身が、法規的・政治的権限の欠如という制度的基盤から、自己の正当性を否認した点である。都市住民自身に

よる自らの正当性の否認は、彼らが牧草地の管理に関与する権利を自ら放棄する傾向にあることを示す。

あるアクターがコモンズの管理へ関与しようとする際には、コモンズの現状や管理のあり方について情報を集め思考するための様々なコストがともなう。しかし、先述のように都市住民は牧草地とのかかわりが小さい非当事者であり、牧草地の管理に関する決定は彼らの利害にあまり影響を及ぼさない。このため都市住民には、牧草地の管理を牧民や行政職員へ委ねることで、上記の様々なコストを回避する傾向が生じやすいと考えられる。すなわち、コモンズとのかかわりが小さい非当事者は、コモンズの管理に関する決定を当事者へ委ねることにより、その決定の是非について自らが積極的に考えたり、関与したりする権利を放棄しやすい。本研究における都市住民が牧民や行政職員の正当性を承認したのは、牧草地の管理について注意深く考慮した結果ではなく、積極的な思考そのものを放棄したことでこの二者いずれかの権利を承認した結果であった可能性は否定できない。非当事者に発生しやすいこうした認知傾向を、「消極的当事者主義」と呼ぶことができる。

内モンゴル自治区における牧草地の管理は、牧民の生活の維持や砂漠化防止など多様な方面に影響を及ぼす。このように社会全体の利害にかかわる問題は、牧民や行政職員のみではなく、都市住民を含む多様なアクターによる合議を通して、その是非が決定されるべきであろう。先述した牧民と行政職員による共同管理制度も、都市住民を含めた合議を通して構築されることが望ましい。消極的当事者主義の発生を防ぐために、社会全体の利害にかかわるアクターとして都市住民のような非当事者にも、牧草地の管理に関与する権利や機会が提供される必要がある。より重要な点として、都市住民が牧草地の管理に関与する権利を、牧民と行政職員の側が承認しなければならない。たとえば蘇米雅(2012)は、都市域の大学生が「社会実践」の一環として牧民のコミュニティを訪問する事例を紹介した。このように牧民と都市住民との直接的な意見交換の場を設定することは、牧草地に対する相互の価値評価の共有化を進め、牧民の側には都市住民の正当性への考慮、都市住民の側には消極的な当事者主義の抑制を促すと期待できるだろう。

井上(2004)は、熱帯雨林の自然資源管理に関する考察を通じ、異なる利害や価値観から資源にかかわる多様なアクターが共同で資源管理を行う「協治」の重要性を主張した。「協治」の実現には、地元住民が中心となりつつ外部の人々と合意を形成して資源の利用や管理の方針を決める「開かれた地元主義」と、資源管理に関与する

多様なアクターへその関与の深さに応じて発言権を認める「かかわり主義」という、二つの理念が重要になる(井上, 2004)。この理念を、本研究における牧民・行政職員・都市住民に適用すると、牧草地の管理にあたって中心的な役割を果たす権利をまず牧民に認め、しかし牧民は自らだけで牧草地の管理方針を決定するのではなく、行政職員と都市住民との合議を経てこれを行う。その際に三者は、牧草地とのかかわりの深さに応じた発言権や決定権を、相互に承認する。すなわち、牧民・行政職員・都市住民が「牧草地とのかかわりに応じて誰が最も正当な発言権や決定権を持つのか、次に正当な権利を持つのは誰か」という順位も含めてそれぞれの正当性を相互に承認することで、牧草地の重層的価値を並立的に発展させる「協治」が可能となるのである。

本研究では、法規的・政治的な基盤をもとにした行政職員の正当性を、牧民が認知的基盤から否認する、あるいは逆に、認知的基盤に依拠した牧民の正当性を、行政職員が制度的基盤をもとに否認するという、牧民および行政職員の制度的基盤と認知的基盤の不一致が示された。Feather(2003, 2008)によれば、権利の正当性を規定する制度的基盤と認知的基盤との不一致は、怒りや不満などの否定的な情動喚起につながる。たとえば牧草地の管理をめぐる、牧民が行政職員に対して否定的な情動を発生させた場合、行政主導の政策が牧民に受容されず、政策そのものが効果的に機能しなくなる可能性もある。このような事態を回避するためにも、牧民・行政職員・都市住民の間で正当性の相互承認を一致させ、三者の合議にもとづく共同管理制度、すなわち「協治」の達成が重要であろう。

こうした「協治」の達成に必要な手続きは、第一に、アクター間で直接的な議論を行う熟議(deliberate)のための場の設定であろう。こうした熟議には、各アクターが政策にかかわる自他の権利の根拠となる価値について考え、それらの価値に対する相互の評価に関する理解を促す効果がある(Johnson, 2008)。ただし野波・大友・坂本・田代(2012)によると、公共政策の是非をめぐって当事者と非当事者が相互の正当性を判断するとき、当該の政策にともなう相互の利害に関する具体的な情報が教示されると、非当事者は自身の側の正当性を高く評価するが、情報が乏しい場合には、非当事者も当事者と同様、当事者の側の正当性を承認する。公共政策にともなう公益は広域的かつ間接的で可視化しにくいのにに対し、当該の政策に深くかかわる当事者の利害は直接的で可視化も容易である。このため、アクター間で相互の利害に関する正確で具体的な情報が乏しい場合、可視化が容易で周

辺の処理の行われやすい当事者の利害情報のみが、アクター間で共有される可能性が高い。これにより、当事者の正当性を重視することへ、非当事者自身も同意しやすい結果となる(野波ら, 2012)。本研究において都市住民に消極的当事者主義が発生した原因に、生態移民政策をめぐる牧民と都市住民双方の利害に関する情報の不足を挙げることができる。すなわち、公共政策をめぐる当事者と非当事者の熟議は、両者がいずれも相互の利害について具体的な情報を共有した上でなければ、当事者の正当性のみ承認という合意形成がなされやすいと推測できる。これは、熟議民主主義 (Johnson, 2008) の進展にあたって、今後の検討を要する示唆である。

第二に、多様なアクターによる「協治」達成には、アクター間の熟議を経た合意を、行政の側が取り入れることを保障した決定システムの構築が必要である。野波・加藤 (2012) は、信頼性などの認知的基盤が不明確であるにもかかわらず法規的な基準などの制度的基盤から特定のアクターに対してコモンズの管理権が根拠づけられる場合、制度的基盤以外の正当性の根拠に関する人々の熟慮が低下し、正当性の判断において制度への過度の依存や、逆に制度への信頼低下、当該のコモンズそのものへの関心の低下などが発生する可能性を指摘した。内モンゴル自治区では、牧草地の管理に関する政策を行政が単独で決定する一元的管理がとられており、牧民や都市住民からの意見を反映させるパスがほとんど開かれていない<sup>4)</sup>。このことが、牧民に対しては行政職員の正当性評価の低下、都市住民に対しては牧草地の管理に対する関心の低下を発生させたと考えることもできる。

内モンゴル自治区における牧草地の管理をめぐるこれらの示唆は、現在のわが国における原発の再稼働・放射性廃棄物処分場の立地・在日米軍基地の移設といった、迷惑施設の是非をめぐる多様なアクター間での社会的決定場面にも適用可能である。これらの問題はいずれも、コモンズ・ジレンマの構造とともに、当事者と非当事者の間での受苦圏対受益圏という対立構造を併存させた、典型的な NIMBY (Not in my backyard) 問題である (清水, 1999; 鈴木, 2011)。対立構造を内包したこれらの問題では、本研究で焦点とした牧草地の管理というコモンズ・ジレンマの場面よりも、アクター間での係争が先鋭化しやすいとも言える。全体の利害にかかわる NIMBY 問題の適切な解決策を選択する上で、当事者と非当事者が相互の利害に関する情報を共有せず、非当事者が自ら

の権利を放棄し、「当事者が決定すべき」といった消極的当事者主義にもとづいて正当性の判断を行うことは、望ましいあり方ではない。さらに言えば、非当事者が消極的当事者主義を発生させ、迷惑施設の是非の決定権を当事者に承認することでアクター間の合意が成立したとしても、多くの場合受苦圏に属する当事者は、これらの施設を拒絶する可能性が高い。その場合、施設そのものが立地できず、当事者・非当事者を含む全体への公益は達成されない結果となる。すなわち NIMBY 問題が解決されず、当事者と非当事者がいずれもコモンズ・ジレンマにおける共貧状態へ陥る。これに比較すれば、情報普及の上での熟議の場の設定およびアクター間での合意の政策への反映を保障して熟議を促すことは、一時的には各アクターが自身の利害を重視して全体での合意が阻害されることもあり得るが、長期的には当事者と非当事者を含むアクター間で、全体の利益の達成に向けた正当性の相互承認が構築され、NIMBY 問題の解決に至る可能性も指摘できる。

本研究では、生態移民政策をめぐる牧民・行政職員・都市住民の間で、この政策に関与の深い当事者である牧民の利害に関する情報が都市住民へ正確に伝わらず、また都市住民の側も、政策からあまり影響を受けない非当事者として関心を低下させ消極的当事者主義を発生させる中で、行政職員による一元的な政策決定が進むという構造が描出された。コモンズの管理に対する非当事者の関心が低いまま、公益達成のために当事者へ不利益を強いる政策の決定権が行政にのみ付与される構造は、先述したわが国における迷惑施設の決定経緯とも類似する。コモンズの共同管理においては、各アクターに自身の利害のみに対する過度の重視と消極的当事者主義の発生を防ぎ、そのために各アクターが相互の利害に関する情報を共有した上で、「誰が決定を行うべきか」という権利承認の合意を作ることが重要である。個々のアクターがコモンズの管理やそこに関与する自他の正当性に関心なまま、行政による一元的かつ自動的な決定がなされる状態に比較すれば、アクター間での熟議を経て導出された合意は、それがいかなるものであったとしても、当事者・非当事者を含むすべてのアクターによる受容可能性が相対的に高い結論とはなり得るだろう。本研究で得られた、行政職員からの「都市住民には直接管理する権利はないけれど、意思決定に参加する必要はあると思います」(回答 D6)、あるいは都市住民からの「民主国家であれば私

4) 牧民に対しては、土地細分化政策や生態移民政策、個々の牧草地における家畜の頭数制限に至るまで、自治区の行政から一方的に通達され、遵守を求められる(筆者らのインタビュー、および現地研究者の指摘による)。

たち都市の人間も意見を述べるができるかもしれません」(回答 D10) という回答は、こうした熟議民主主義への希求を示すとも解釈できる。

コモンズの管理をはじめ、多様なアクターの利害に影響を及ぼす公共政策の決定や運用を円滑に進める上で、アクター間での正当性の相互承認構造に焦点をあてることは、重要な視点として提起される。たとえばわが国では、東日本大震災にともなう東京電力福島第一原発事故をきっかけに、今後の原発稼働率の是非を議論する「エネルギー・環境の選択肢に関する国民的議論」が実施された(2012年8月23日付朝日新聞朝刊)。こうした動向は、公共政策の是非について、行政のみならず多様なアクターによる合議を通して決定する共同管理の試みであり、社会的ガバナンスの興隆ととらえられる(神野・澤井, 2004)。多様なアクターが合議にもとづいて公共政策の決定・運用を共同的に進める社会的ガバナンスの場面では、政策の決定権の所在とその根拠について、アクター間の合意形成すなわち正当性の相互承認における一致をはかることが重要になる。その際、一部のアクターが自らの積極的な関与を放棄し、当事者や行政などに決定をゆだねる消極的当事者主義の発生を抑制しなければならない。たとえば原発稼働の是非には、原発立地地域の住民が当事者として関与するのは無論だが、遠隔地の都市住民も電力の消費者として関与する立場にある。原発稼働の是非を決定するために様々なアクターが合議を行う際には、そこへ参加する権利と機会が、原発立地地域の住民と都市住民のいずれにも保障されなければならないし、また都市住民における消極的当事者主義の発生を抑制することも、原発再稼働に関する社会的ガバナンスを進展させる上で重要な課題である。コモンズの管理をめぐる正当性の相互承認構造を描出する本研究や野波・加藤(2010)の試みは、このような公共政策についての社会的ガバナンスの進展に資する基礎的研究と見なすことができる。

なお本研究では、コモンズとしての牧草地の管理に関与するアクターの分類にあたり、民族や言語などのカテゴリーではなく、職種や生活空間など、牧草地とのかかわりにおいて成り立つ日常生活上の利害にもとづいて分類するアプローチをとった。結果として、牧草地の価値評価や正当性の判断においては、モンゴル民族と漢民族との差異よりも、牧民・行政職員・都市住民という日常生活上の利害にもとづくカテゴリー間での差異が、より顕著であることが示唆された。内モンゴル自治区における牧草地の管理のあり方を分析する上で、民族的アプローチと並び、本研究のような利害論的アプローチの重

要性も指摘できる。

ただし本研究の知見は、インタビュー調査による質的分析を通して得られた示唆的なものに過ぎない。牧草地の管理権をめぐるアクター間での正当性の相互承認構造をより詳細に検討し、そこからコモンズの管理をめぐる権利承認の構造について一般性の高い示唆を得るためには、牧民や都市住民を対象としたアンケート調査による量的な分析も必要である。あるいは野波(2011)のように、ゲーミングによって正当性の相互承認構造を分析する実験室実験の手法も、今後の展開に有益であろう。コモンズ管理の問題は多様なアクターによるジレンマ構造の面から検討されることが多かったが(Hardin, 1978; Ostrom, 1990)、本研究のように正当性の相互承認という権利構造からとらえる検証も、今後の蓄積が求められる。

## 謝 辞

本研究は、市川国際奨学財団国際教育・学術・文化交流助成金および科学技術融合振興財団助成金、ならびに日本学術振興会科学研究費補助金の助成を受けた。また本論文の執筆にあたっては、内モンゴル大学的那順巴依尔(NASANBAYAR)氏より有益な現地情報をいただいた。

## 引用文献

- Caddick, B. (1981). Equity theory, social identity, and inter-group relations. *Review of personality and social psychology*, 1, 219-245.
- Dornbusch, S. M., & Scott, W. R. (1975). *Evaluation and the exercise of authority*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Feather, T. N. (2003). Distinguishing between deservingness and entitlement: earned outcomes versus lawful outcomes. *European Journal of social psychology*, 33, 367-385.
- Feather, T. N. (2008). Perceived legitimacy of a promotion decision in relation to deservingness, entitlement, and resentment in the context of affirmative action and performance. *Journal of applied social psychology*, 38, 1230-1254.
- Häikiö, L. (2007). Expertise, representation and the common good: Grounds for legitimacy in the urban governance network. *Urban Studies*, 44, 2147-2162.
- Hardin, G. (1978). Political requirements for preserving our common heritage. In P. Bokaw (Ed.), *Wildlife and America* (pp. 10-17). Council on Environmental Quality.
- Hornsey, M., Spears, S., Cremers, I., & Hogg, A. M. (2003). Relations between high and low power groups: The

- importance of legitimacy. *Personality and Social Psychology Bulletin*, **29**, 216–227.
- 細川弘明 (2005). 異文化が問う正統と正当：先住民族の自然観を手がかりに環境正義の地平を広げるための試論 *環境社会学研究*, **11**, 52–69.
- 井上 真 (2001). 自然資源の共同管理制度としてのコモンズ 井上 真・宮内泰介 (編) *コモンズの社会学：森・川・海の資源共同管理を考える* 新曜社 pp. 1–28.
- 井上 真 (2004). *コモンズ*の思想を求めて：カリマンタンの森で考える 岩波書店
- 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
- Johnson, C. (2004). Introduction: Legitimacy processes in organizations. In C. Johnson (Ed.), *Legitimacy Processes in Organizations* (pp. 1–24). Elsevier Ltd.: UK.
- Johnson, F. G. (2008). *Deliberative democracy for the future: The case of nuclear waste management in Canada*. University of Toronto Press Incorporated. (船橋晴彦・西谷内博美 (監訳) (2011). *核廃棄物と熟議民主主義：倫理的政策分析の可能性* 新泉社)
- 小長谷有紀・シンジルト・中尾正義 (2005). 中国の環境政策 生態移民：緑の大地，内モンゴルの砂漠化を防げるか？ 昭天堂
- 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 (編著) *コモンズをささえるしくみ：レジティマシーの環境社会学* 新曜社 pp. 1–32.
- 那木拉 (2009). 牧畜民から生態移民へ：内モンゴル・シリーンゴル盟を事例として 千葉大学人文社会科学研究, **18**, 111–128.
- 野波 寛 (2011). コモンズの管理と公共政策に関わる多様なアクターの権利：正当性の相互承認構造に関する実証と教育を目的とした‘誰がなぜゲーム’の開発 シミュレーション & ゲーミング, **21**, 115–124.
- 野波 寛・加藤潤三 (2010). 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 *コミュニティ心理学研究*, **13**, 152–165.
- 野波 寛・加藤潤三 (2012). 法規性は正当性に対する信頼性の影響を阻害する？：沖縄県におけるコモンズの管理権をめぐる多様なアクターの制度的基盤と認知的基盤 *社会心理学研究*, **28**, 1–12.
- 野波 寛・加藤潤三・中谷内一也 (2009). コモンズの管理者はだれか？：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.
- 野波 寛・大友章司・坂本 剛・田代 豊 (2012). NIMBY問題における政策決定者の正当性：当事者・非当事者による判断に情報環境が及ぼす影響 *日本社会心理学会第53回大会発表論文集* p. 27.
- 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.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons*. Cambridge Univ. Press.
- 清水修二 (1999). *NIMBY シンドローム考* 東京新聞出版局
- Suchman, C. M. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, **20**, 571–610.
- 鈴木晃志郎 (2011). NIMBY 研究の動向と課題 *日本観光研究学会第26回全国大会論文集*, 17–20.
- 佐藤 仁 (2002). 希少資源のポリティクス：タイ農村にみる開発と環境のはざま 東京大学出版会
- 蘇米雅 (2010). 新しい共同性に基づく環境正義 *集団力学*, **27**, 102–130.
- 蘇米雅 (2012). 中国・内モンゴルにおける環境保護政策と住民自治システム形成に関する実践研究 京都大学学位提出論文 (未公開)
- Weber, M. (1924/1978). *Economy and Society*. G. Roth, C. Wittich. (Eds.) Vol. 1. Berkeley, CA: University of California Press.
- Zelditch, C. H. (2001). Theories of legitimacy. In T. Jost, & B. Major (Eds.), *The Psychology of Legitimacy: Emerging Perspectives on Ideology, Justice, and Intergroup Relations* (pp. 33–53). Cambridge university press.

## Mutual approval structure of legitimacy around right to manage grass-land as commons: Institutional substance and perceived substance among herdsmen, civil servants, and urban residents in the Inner Mongolia Autonomous Region

HIROSHI NONAMI (*Kwansei Gakuin University*)

SUMIYA (*Inner Mongolia University of Technology*)

HASIEERDUN (*Inner Mongolia University*)

GO SAKAMOTO (*Nagoya Sangyo University*)

In this study, legitimacy was defined as the approvability of the self or others' rights to participate in the management of commons. We identified the determinants of legitimacy as the following. These include, institutional substance based on a reference framework consisting of legally institutionalized measures, and perceived substance based on an individuals' subjective estimation, such as expertise. In this study, mutual approval structure of legitimacy pertaining to the right to manage grass-land among herdsmen, civil servants, and urban residents of the Inner Mongolia Autonomous Region was investigated. Inconsistency among actors' evaluation of legitimacy was found, for example, herdsmen approved their own legitimacy on the basis of perceived substance, while civil servants disapproved their legitimacy by institutional substance. We discussed the importance of focusing on the mutual approval structure of legitimacy surrounding decisions dealing with public policy such as management of commons where various conflicting interests may pervade.

**Key Words:** legitimacy, commons, institutional substance, perceived substance, mutual approval structure, Inner Mongolia Autonomous Region