

地域組織による入会地管理の機能と変遷

—滋賀県大津市南小松の観光開発と景勝保全を実例として—

Functions and Transitions of Common Land Management by Local Organizations

: A Case Study of Tourism Development and Scenic Conservation in Minamikomatsu, Otsu City, Japan

成田 茉優*・落合知帆**

Mayu Narita *・Chiho Ochiai**

Recently, interest in locally managed common resources' utilization has increased. This study derives a comprehensive perspective on the mechanisms of modern local cooperation, using Minamikomatsu village as a case study. Combining literature surveys, interviews and field studies, six functions working in conjunction with each other to manage and operate the local common land were revealed: scenic conservation; tourism development; cooperation with companies; cooperation with the government; land management; self-governance. Two aspects were identified to be crucial for sustainable management of commons: (1) the organizational structure of the local managing organization for functional differentiation according to the purpose, and (2) the existence of an organization for distribution of revenues from common land into the community. These processes require a mechanism to enhance local intellectual resources and cooperation with external organizations.

Keywords: Regional Organization, Common Land, Tourism Development, Scenic Conservation, Co-Management
地域組織、入会地、観光開発、景勝保全、共同管理

1. はじめに

(1) 研究の背景と目的

近年、住民による地域資源の活用が注目されている。「まち・ひと・しごと創生基本方針 2019」では、「地域経営の視点で取り組む」ことが挙げられ、地域の強みを最大限に活用して地域外市場から稼ぐ力を高め、域内において効率的な経済循環を創り出すことが掲げられている¹⁾。歴史を遡ると、日本では入会による自然資源の活用がなされていた。集落単位での独自の規則や仕組みに従い、地域資源を共同で管理し利用していた。明治以降、土地所有権の近代化に伴い、林野、池沼等かつての入会地の多くは国有地または公有地となり、国や地方公共団体、財産区により管理されるようになった。人口減少と高齢化の進む中山間地域では、財産区財産を地域資源として活用する担い手不足や活用手段が見出せないこと²⁾が課題となっている。一方、都市部や観光開発地においては利権問題³⁾が発生している。

滋賀県大津市の南小松入会地管理会が保有する近江舞子浜(別称: 雄松崎)も、かつては村中共有の入会地であり、一部が財産区となった経緯を持つ。近江舞子浜は、毎年数十万人が訪れる滋賀県内有数の水泳場且つ琵琶湖八景にも指定されている景勝地でもある。南小松の地域組織による入会地管理—観光開発と景勝保全の活動は約120年に渡り引き継がれてきたが、その歴史の変遷を詳細に捉えた調査はこれまでも行われておらず、一部の高齢層の住民のみが断片的な記憶や情報を持っているのみの状態にある。

本研究は、1)入会地の歴史の変遷を辿り、2)その実態把握から地域組織による入会地管理の機能とその変遷、共同による管理運営の特徴を明らかにすることを目的とした。

(2) 先行研究

日本における入会地や財産区に関する研究は、入会権に着目した法社会学から始まり、環境社会学や林政学、経済学からの研究者らにより、コモンズ分野を介して学際的に進められてきた。地域組織が主体となった土地財産の管理、地域資源の活用はローカル・コモンズとして位置付けられ、財産区が代表例となっている。泉ら⁴⁾により財産区悉皆調査が行われ、三俣ら⁵⁾により環境ガバナンスの視点からローカル・コモンズ論の可能性が示唆された。また、山下⁶⁾は入会慣行的な利用がなされているものを慣行共有としその実態を明らかにした。財産区、入会林野、入会権、観光開発、環境保全を主題とした事例の報告や考察等の先行研究の蓄積が進む一方、近年において地縁的な任意団体による民有入会地の保全管理の実態として観光開発と景勝保全活動の歴史の変遷に着目した研究はない。滋賀県大津市南小松における既往研究は、落合ら⁷⁾によるシン垣と災害対応、安藤ら⁸⁾による土地利用と災害対応、大澤ら⁹⁾による石文化と集落、筆者ら¹⁰⁾による水害の記憶と集落の変遷等が報告されているが、地域組織に着目した研究は無い。

(3) 調査方法と期間

滋賀県大津市南小松や周辺地域において、2018年1月から2019年12月にかけて、文献調査、聞き取り調査、現地調査を行なった。文献調査では、南小松自治会保有の江戸時代から昭和までの古文書および古絵図と南小松入会地管理会保有の古文書・古絵図・事業記録等、大津歴史博物館提供のデータ資料から情報の収集および整理を行なった。聞き取り調査では、南小松入会地管理会会長、南小松自治会会長、近江舞子観光協会会長をはじめとし歴代の地域組織役員や浜の民宿経営者等を対象とし、文献調査で不明瞭であ

* 正会員 京都大学大学院地球環境学舎 (Graduate School of Global Environmental Studies, Kyoto University)

正会員 京都大学大学院地球環境学堂 (Graduate School of Global Environmental Studies, Kyoto University)

った事項を確認し、地域組織の活動や地域の歴史上の出来事等を明らかにした。現地踏査では、地域行事の視察を通して地元住民との情報交換、会議の傍聴を行なった。

2. 調査対象地の概要

(1) 地理的特徴と自然環境

滋賀県大津市の湖西地域の南小松地区は琵琶湖に面して位置している。南小松の総土地面積は 518.40 ha であり、西部には標高 1,000 m 以上の急峻な比良の山々が連なる。山麓から宅地となり、県道高島大津線(旧西近江路・北国街道)から湖側は田畑も広がり、湖岸には琵琶湖国定公園集団施設地区に指定の内湖と近江舞子浜として有名な白砂青松の砂浜と松林がある。内湖にはヨシやヤナギが群生し、魚類の産卵・餌場や、水鳥や昆虫の生息場所となっている。

(2) 社会環境

2019年4月1日時点の南小松の人口は1,834人で、世帯数は796である¹¹⁾。江戸時代で約145戸と一定であった人口と戸数は、戦後から伸び始めた¹²⁾。2015年時点の南小松の高齢化率は30.8%である。

地域自治組織やボランティア団体などが地域の運営を担っている。2019年11月時点での南小松自治会の会員数は231名(主に世帯主が加入しているとして世帯数と等しく扱う)、南小松入会地管理会の会員資格者は160名(世帯主)である。南小松入会地管理会は、祖先より継承した入会地を有効に利用し共同精神をもって永久に保全管理することを目的とし、明治19年より昭和9年に南小松に居住していた世帯主およびその後継者を主軸としたメンバーで構成される。会員資格は南小松に居住をなくした時をもって資格を失う。

(3) 調査対象エリア

南小松入会地管理会が保有し管理する入会地は山側、集落、湖岸(浜)に計60筆以上ある。本研究では、観光開発と景勝保全活動が主に行われた湖岸の浜の土地を主な調査対象とした。

3. 入会地の所有形態の変遷

浜側の土地を、砂浜・松林(地番1095)、ヨシ原(地番1096)、内湖(地番1097)に分け(図1)、所有形態の変遷を

明らかにした。地租改正以降、入会地は官有・公有・民有と変化した。砂浜・松林は、水害の被害を受け易かったことから生産活動が難しく、半公的な村持となっていた。1926(大正15)年に大字南小松として登記され、1955(昭和30)年からは財産区となった。1990(平成2)年の志賀町財産区条例廃止に伴い、土地は南小松区に返還された。平成中期に南小松入会地管理会の保有財産として、代表者名義で信託登記され、民有地となった。ヨシ原は、屋根材として用いられていたヨシを育てるための萱場であった。1885(明治18)年に村中で買い入れ、1886(明治19)年の登記法施行を受け、同年に代表者名義で民有地として登記された(図2)。これにより、公有化せず、現在まで私有の入会地として管理されてきた。内湖は、周辺の田畑の維持のために集落で管理されていたが、官有地第三種に指定された。官有地指定に対し、滋賀郡南小松村惣代他3名から滋賀県令籠手田安定殿(県知事)宛に1882(明治15)年12月14日付で「沼地拝借御願書」、1883(明治16)年5月28日付で「官地御払下ヶ願書」が送られたが、官有地として今日まで至っている。

4. 入会地における観光開発の歴史の変遷

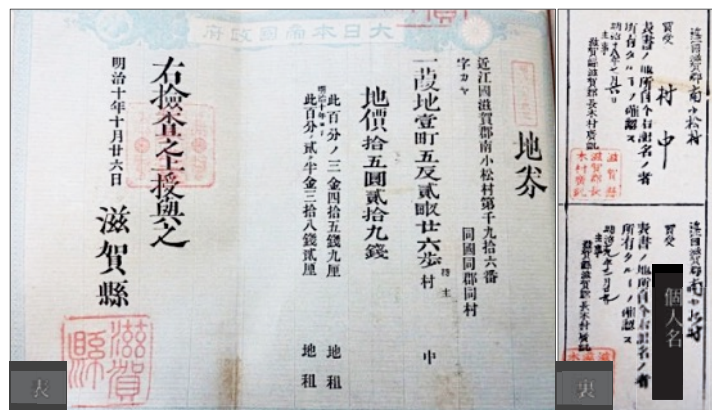
近江舞子浜の観光開発の歴史を、時代背景を踏まえ4期に区分し歴史の変遷を辿った。

(1) 観光開発Ⅰ期

明治後期の管理体制を図3に示した。太湖汽船の遊覧船寄港の話を受け、これを機に部落住民による観光開発が行われ始めた。観光地として「雄松公園」を開発する案が部落協議会で決議された。1900(明治33)年に「雄松浜倶楽部」と題し部落の中で共同出資者を募り、民有地の葭地や宅地に、集められた出資金で鰯とお酒を提供する料理店と汽船の切符取扱所が建設された。地元住民がその建物を賃借し経営した。風水害等で建物が被害を受けたことによる修理・修繕や、松葉や松の伐採処理は部落住民によって行われた。倒木や切り落とした松は売却され、部落の運営資金となった。部落が村役場へ共有地諸税を納めていた。



(左) 【図-1】地番の位置『近江国滋賀群第拾六區南小松村総絵図』(大津歴史博物館提供)



(右) 【図-2】明治10年発行 地券(南小松入会地管理会提供)

(2) 観光開発Ⅱ期

昭和初期の管理体制を図4に示した。1926(大正15)年に江若鉄道雄松駅が開通し、1933(昭和8)年には史蹟名勝天然記念物法による名勝地に指定され、数万人の観光客が訪れるようになった。1934(昭和9)年に室戸台風で松林の倒木被害を受けた際には、企業と行政が南小松区に対し復旧費補助を行い、南小松の住民によって復旧作業が行われた。1935(昭和10)年には地元住民により近江舞子保勝会が設立された。地元・行政・企業の連携による観光開発と景勝保全が大々的に行われるようになった。近江舞子保勝会の活動としては、南小松男女青年団に依頼した清掃や松葉処理といった景勝保全活動に加え、利便性を向上させるために鉄道の発車時刻や注意喚起をするための放送器や案内所の設備などの観光開発活動が行われた。1936(昭和11)年には民宿・売店の建築が相次いだ。この際、当時の近江舞子浜は名勝地指定されていたため、建築物の建設と増改築には滋賀県の許可が必要であった。1937(昭和12)年には地域外の企業による近江舞子温泉ホテルが落成された。

(3) 観光開発Ⅲ期

戦後の管理体制を図5に示した。1952(昭和27)年に浜の接収が解除されると、近江舞子浜の観光開発は急速に進んだ。近江舞子保勝会は戦後に再開され、昭和50年頃まで存在していた。部落会・区会議事録等から近江舞子保勝会による景勝保全的活動は戦前と比べ減少し、道路や駐車場の設置など、観光開発に力を入れた活動が目立った。終期の活動は賃貸借契約が主な業務であったと考えられる。景勝保全を担ったのは南小松区であり、台風後の倒木処理や、清掃活動が行われたが、民宿の建設が増加し松が減少したことから名勝地指定は解除された。また、利用客の急増に伴い利用者マナーが問題となり始めた。

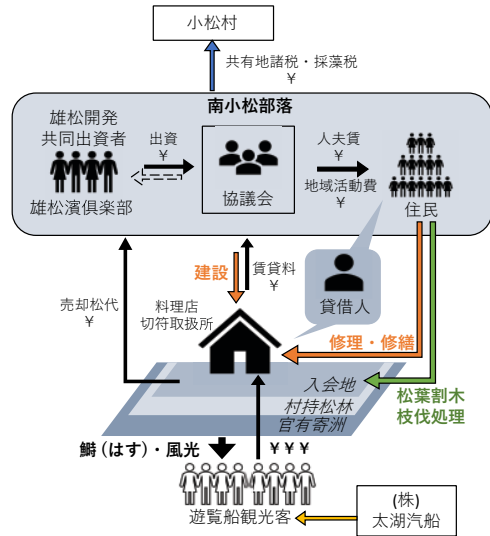
地方自治法改正により財産区が規定されたことにより、市町村の一部としての部落有財産の管理において、1955(昭和30)年財産管理委員会が設立された。志賀町長に所有権があり、財産の処分に関しては町長の承認が必要であった。近江舞子浜エリアのうち、内湖側の土地は代表者の個人名義で登記された部落民の共有の土地であったため、財産区とは管理を分けるために部落会の下で信託財産委員会が組織され、山から浜までの入会地財産が管理及び運用された。

戦後の高度経済成長期には志賀町において宅地開発が行われ、南小松においても従来からの住民に加えて外からの新規の住民も定住し始め、人口及び世帯数が増加した。賃貸借に関する問題も浮上し、組織編成に伴い入会権の整理や、名義の信託登記などが行われた。時には司法書士を招いての会議が開かれ、複雑な問題の対処が行われた。

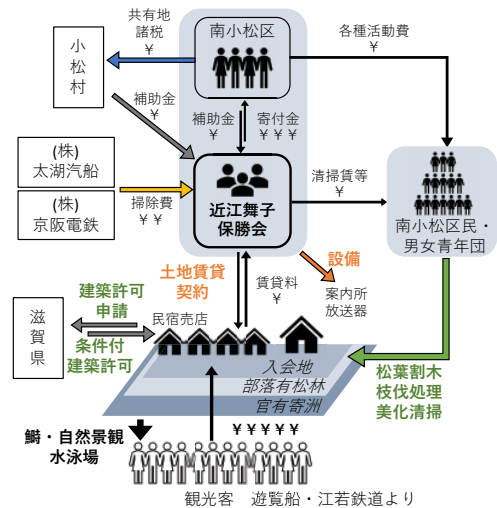
(4) 観光開発Ⅳ期

現在の管理体制を図6に示した。平成初期から、景気が低迷し夏でも閑散とした様子が見られるなど、観光地としての発展が収束し始めた。民宿の経営が不振に陥り休業する店もあったが、固定資産税が増額したため土地賃貸料の値上

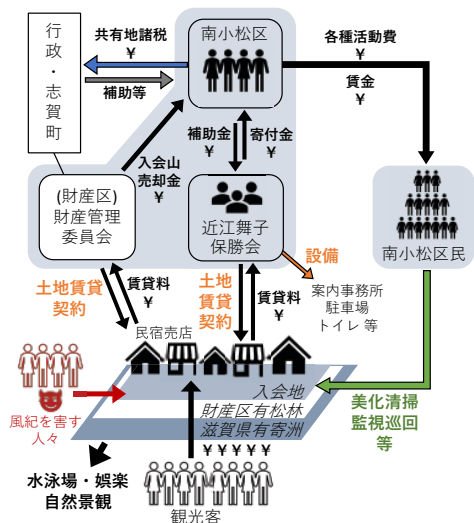
げをせざるを得ず、入会地管理会も民宿業者も経済的苦境にあった。さらに、水上バイクの騒音やゴミの増加、浜の砂の減少、松くい虫による松枯れ、台風による倒木などが起こり、



【図-3】 明治後期の管理体制



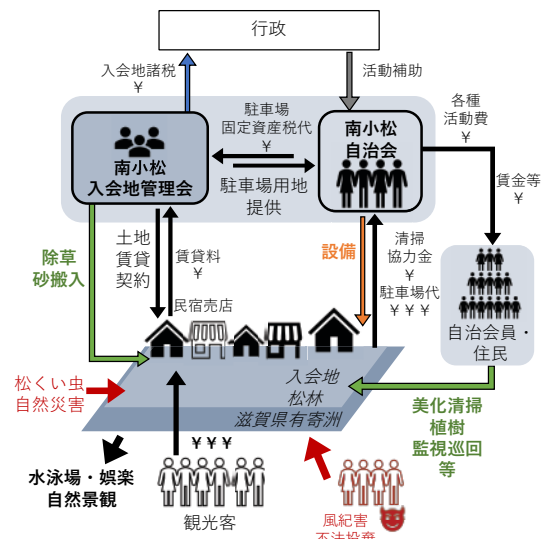
【図-4】 昭和初期の管理体制



【図-5】 戦後の管理体制

景勝保全費用の負担が高んできている。特に、持ち込みBBQ 増加に伴い、アウトドア用品の投棄が目立つようになってきた。琵琶湖は滋賀県有の公有地であるが、松林地帯は民有地であることから、諸問題に対する行政の介入が難しく、連携のあり方に課題が残っている。

地元組織においては、1988(昭和 63)年に南小松入会地管理会(旧)、2002(平成 14)年に南小松入会地管理会(現存)が設立され、財産管理主体(南小松入会地管理会)と事業主体(南小松自治会、民宿業者によって構成される近江舞子観光協会)が分けられた。各組織が団結して、近江舞子浜の衰退を阻止し、発展を目指す必要が指摘され始めた。また、持ち込みBBQ 増加に伴い、アウトドア用品の投棄が目立つようになってきた。琵琶湖は滋賀県有の公有地であるが、松林地帯は民有地であることから、諸問題に対する行政の介入が難しく、連携のあり方に課題が残っている。



【図-6】現在の管理体制

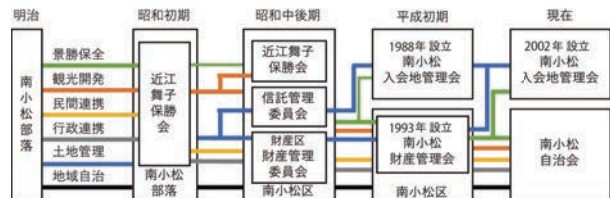
5. 地域組織による入会地管理の機能の考察

着目する主体が、個人ではなく組織であることを踏まえ視点を整理すると、本論文で考察する機能は「地域組織が入会地管理(活動)を行うことによって働く機能」と位置付けられる。南小松においては、活動という個々の要素が組織単位で行われてきた。南小松の入会地管理にかかる活動を各機能として捉え組織変遷と共に示すことで、一連の機能と組織の歴史の変遷を明らかにした。前項までに記した通り近江舞子浜の観光開発と景勝保全の歴史的な活動に着目した本研究からは、主に6つの継続的な機能が確認された。各機能のものと要素となる取り組みを踏まえ、地域組織により入会地管理の機能とその変遷を図7に示した。

法制度により土地所有形態や土地所有に関する権限が変化の中で、地元住民は、各機能を行行使する地域組織を設置し共同管理形態を維持してきた。組織編成により機能が集約・分化させられることで、各組織の役割が定まり、目的の遂行を可能にしてきたと考えられる。

6. 結論

地縁団体の法人化に伴い入会地が公有化する現代の流れとは逆行し、南小松においては、先祖代々引き継がれてきた景勝地を共同で保全管理するために、1988(昭和 63)年に入会権を規定した南小松入会地管理会が新設され各種活動が行われてきた。目的に則った機能分化のための組織編成が可能であり、公益的な利益配分を前提とした財産保全の母体組織が存在したことが、共同精神での持続的な管理運営を可能にしてきたと考えられた。さらに、入会地を管理することで発生する利益を適切に配分できる組織が存在していることも、現代まで活動が続けられてきたひとつの要因と考えられた。南小松の入会地管理組織が自立的な地縁団体として役割を果たしていくためには、一時的な財源の補助や労働力ではなく、地域の知的資源を流動させ進捗する仕組みが必要であり、これは専門家や研究機関などの外部機関とのより積極的な連携により効果的に発揮されと考える。



【図-7】南小松の入会地管理会の機能とその変遷

謝辞

本研究は総合地球環境研究所 Eco-DRR プロジェクトの滋賀グループ(代表: 深町)の一環として行われ、古文書の解説においては、大津歴史博物館研究員の高橋氏の協力を得て行った。

参考文献

- 1) 内閣府(2019)『まち・ひと・しごと創生基本方針 2019』
- 2) 長野市(2017)『大島財産区と風間財産区廃止に伴う長野市への財産の譲渡について』
<https://www.city.nagano.nagano.jp/uploaded/attachment/126750.pdf> (アクセス:2020年1月12日)
- 3) 江淵武彦(2015) 入会地管理主体としての地域集団: 最近の大阪高裁事例を中心として, 島大法学 58(4), 1-40
- 4) 泉留維・齋藤暖生・山下詠子・浅野美香(2008)『財産区悉皆調査報告書 ローカルコモンズとしての財産区』
- 5) 三俣学・菅豊・井上真(2010)『ローカルコモンズの可能性—自治と環境の新たな関係—』
- 6) 山下詠子(2014) 慣行共有における所有・森林管理・権利関係の実態, 林業経済, 67:5, p. 1-17
- 7) Chiho Ochiai, Sotaro Osawa and Mayu Narita (2019) Conservation of Traditional Stone-Defense Called “Shishi-Gaki” against Wild Boar and Landslide: Case Study of 18th Century’s Structure at Hira Area of Shiga, International Conference of Asian-Pacific Planning Societies 2019
- 8) 安藤滉一, 深町加津枝(2019)「南小松の古地図にみる土地利用と災害対応」比良山麓の伝統知・地域知, 総合地球環境研究所, p. 56-59
- 9) Sotaro Osawa and Chiho Ochiai (2019) Stone Culture and Village of Minamikomatsu Case Study from Minamikomatsu in Shiga prefecture, Japan, International Conference of Asian-Pacific Planning Societies 2019
- 10) Narita Mayu and Ochiai Chiho (2019) Transformation of Settlement Influenced by Water-Related Disasters: Case Study of Minamikomatsu Village in Shiga Prefecture, International Conference of Asian-Pacific Planning Societies 2019
- 11) 大津市人口統計
<https://www.city.otsu.lg.jp/soshiki/001/1209/g/kokai/jinko/index.html> (アクセス:2020年1月12日)
- 12) 志賀町史編集委員会(2002)『志賀町史第3巻』p. 296