

国土交通省北海道開発局札幌開発建設部岩見沢河川事務所で現在取り組んでいる「北村遊水地事業」では、遊水地内の土地所有者に対して、遊水地として使用することの事前了承を得て、良好な環境の下で営農を継続していただけるように事業を進めています。この生産空間である農地と洪水を貯める遊水地の機能が共存することが、これからの地域づくりにおけるコモンズの視点と考えられることから、岩見沢河川事務所と当開発協会環境コモンズ研究会との共催で2017年12月6日、岩見沢市コミュニティプラザを会場に講演会が開催されました。その概要をお伝えします。

クローズアップ②

## 『地域との共生を考える』 ～北村遊水地事業と地域創生～ 開催報告

(一財)北海道開発協会 開発調査総合研究所

### 基調講演

#### コモンズとしての北村遊水地

私は地方の活性化に向けた政策研究を行っていますが、その中でコモンズという概念がこれからの地域づくりには大切だと考えています。北村遊水地での取り組みは、まさにコモンズと重なることが多く、今日はこれからの北村遊水地での様々な活動のお役にたてばという思いで、コモンズのお話をいたします。



小磯 修二 氏  
環境コモンズ研究会座長

「北村遊水地」に関心を持つきっかけとなったのは、3年半前に新聞記者から受けた取材でした。北村遊水地計画が洪水対策という河川事業で進められていますが、そこでは国が完全に所有権を持つのではなく、平時には農業利用ができるしくみになっており、その地元の農家の方が農業を続けようとしている取り組みに北海道開発政策としてどのように関わっていけるかというのが取材の趣旨でした。そこで、北村遊水地が抱えている問題を、治水か農業かという対立の図式ではなく、この空間をトータルに有効に活用することをみんなで一緒に考えていく状況をつくれれば、北海道におけるコモンズの事例となる可能性があるのではないかと考えたわけです。

#### 環境コモンズ研究会の活動

コモンズ研究のきっかけは、2008年北海道開発協会

に設立された「環境コモンズ研究会」です。苫小牧の東部に大規模な工業団地がありますが、そこには広大な緑地が広がっています。この緑地のほとんどは苫東会社の所有ですが、所有者の手の回らないところがほとんどです。そこをNPO苫東環境コモンズが、雑木林の保育を行ったり、フットパスで地域の住民や札幌圏の人々が訪れる散策の空間をつくったり、ハスカップが自生する原野を保全するための調査などを行っています。一つの空間を所有者が独占するのではなく、その空間特性を生かすために幅広い柔軟な使い方が実際になされてきているのです。この活動を私たちはコモンズと呼んだのですが、この活動を発展させていくためには、コモンズの考え方や事例をしっかりと調査研究して深めていく必要があると「環境コモンズ研究会」を立ち上げたのです。

コモンズの取り組みは、調べていくと国内や海外でも様々な形で展開されていて、環境コモンズ研究会では、5年前にフィンランドへ調査に行っています。北欧諸国では、他人の土地でも一定の範囲であれば承諾なく利用できる権利があり、フィンランドでは「Everyman's right」（万人権）という名称の権利で、短期間のキャンプや散策をすることなどが認められています。日本では土地の所有は独占的で排他的ですが、地球表面の一部である土地の空間ですから、世界中では、いろいろな人たちが一緒に有効利用していく仕組みがあり、それがコモンズともいえます。

## コモンズとは

コモンズの意義について考えていきます。コモンズという言葉で最初に思い浮かぶのはギャレット・ハーディン<sup>\*1</sup>の「コモンズの悲劇」ではないでしょうか。イギリスで、共有の放牧地に自由に牛を放すと結果的に草を食べつくして牛が死んでしまうことから、誰もが勝手に使える共有地は市場メカニズムの元では結果的には悲劇を生むという考え方です。当時大きな社会問題となっていた公害などの環境問題が起きるメカニズムが、コモンズの悲劇に例えられたこともあって、コモンズについてはマイナスのイメージを持つ人が多くなりました。

そのようなコモンズの認識をくつがえしたのが、エリノア・オストロム<sup>\*2</sup>です。世界中のコモンズの事例を徹底的に調査した上で、政府でもなく、市場メカニズムに任せるのではなく、自主的な管理によって多くのコモンズが成立している事例を示しました。そこから、明確なルールなどいくつかの条件の下では、しっかりとコモンズが成立することを示し、それによって世界的にコモンズの考え方が大きく変わりました。

北村遊水地をコモンズとしてとらえ、一つの土地空間から多様な形態で価値を生み出し、そこから地域の魅力を創出していくというアプローチは、特にこれからの人口減少時代における地域政策としては大切だと感じています。

1992年のリオでの地球サミットでの「持続可能な発展 (Sustainable Development)」は、世界の地域政策を考える上で非常に大切な概念です。以前は環境と開発は対立するものでしたが、将来に向けて同じ土俵で一緒に共通の目標を目指す概念が生まれたことで、対立ではなく共生、連携に向けた動きが生まれました。私はこの時間軸での持続可能な発展の概念を空間に置き換えたのがコモンズだと考えています。

北村遊水地をコモンズととらえることで、環境と開発、あるいは治水と農業が対立ではなく、持続性をもった共生、連携の発想で取り組めると思います。最近のシェアリング・エコノミー（カーシェアリング、民泊など）もコモンズの発想につながるものです。

土地を排他的に自分だけの空間として使う思想につ

いては、司馬遼太郎が最後まで嘆いていました。彼は、「土地と日本人」では、明治政府が土地の所有度（私的所有権）を作り上げたことを厳しく批判し、土地については公的な管理も必要だといっています。さらに、最近では2011年の東日本大震災を契機に出てきた国土強靱化政策は、非常時だけでなく平時においても有効な社会の仕組みづくりであり、コモンズの思想につながるものです。北村遊水地は、洪水時における湛水の機能と、平常時における営農の機能が共存する土地空間で、まさにコモンズの空間です。先進的なコモンズの仕組みを是非皆さんと一緒につくりあげていきたいと思っています。

## 地役権の意義

北村遊水地では、対象の土地の所有権を国が取得するのではなく、地役権を設定して所有権を持つ営農者と共存する取り組みです。地役権は所有権と同じ物権<sup>\*3</sup>であり安定した権利といえます。債権であれば不安定な関係となるので、物権として国が北村遊水地を利用するというのは重要な意味があり、その権利関係をコモンズのシステムとして展開していければ面白いと思います。

世界的に見ても、アメリカでは歴史的な街並みを守るために、歴史的建造物については、政府が「保全地役権」という物権を持っています。誰が建物の所有権を得ようが、もちろん不自由なく住むことはできるのですが、建物に対して勝手に手を入れることはできないのです。歴史的建造物がコモンズとなって、地役権の手法で守られているのです。

日本でも昔からあるコモンズの代表的な事例は、入会権<sup>いりあいかん</sup>です。昔の農民たちは自分の所有地ではない裏山から、焚き木や薪、キノコなどの山菜を慣習的に採ることを認められていました。しかし、明治時代に制定された民法では、慣習的な入会権を法的に「地役権を準用する」とだけ整理しており、法的には残されたテーマとなっています。

## 先進的なモデルに

北村遊水地で取り組もうとしている営農者と国との新たな関係による地域づくりは、コモンズ概念を当てはめてさらに議論、検討を進めることで一層進化し

※1 ギャレット・ハーディン (1915-2003)

アメリカの生物学者。1968年に「コモンズの悲劇」を発表。

※2 エリノア・オストロム (1933-2012)

アメリカ合衆国の政治学者、経済学者。2009年女性初のノーベル経済学賞受賞。

※3 物権とは、物を直接的・排他的に支配する権利。所有権・(占有権)・地上権・永小作権・地役権・質権・抵当権・留置権・先取特権などがある。

ていくでしょう。さらに、地域政策における地役権の手法の活用という点でも興味深いものがあります。北村遊水地におけるこれからの取り組みは、岩見沢市にある一地域の問題ではなく、日本や世界におけるこれからの地域政策の先駆的なシステムになる可能性があります。コモンズは先ほどもご紹介したように、実は内外に多くの事例があり、問題意識をしっかりと持ってそこを勉強すれば多くのヒントが得られます。新しい地域社会システムをつくり上げていくのだという意識と気概を持って挑戦していただきたいと思います。

## 地域との共生事例講演

### 知り気づきで深める地域の誇り

岩見沢のまちづくりをしたいとの想いで参加した「岩見沢レンガプロジェクト」、「NPO法人炭<sup>やま</sup>鉦の記憶推進事業団」、「岩見沢Civic Pride探求部」などの活動の延長で、市議会議員もしていますが、今日はこれらの活動で得たお話をいたします。Civic Prideとは、「地域への愛



平野 義文 氏  
岩見沢Civic Pride探求部  
主宰

着や誇り」の意味です。地域社会にはいろいろな課題が山積していますが、その抜本的な解決方法はなく解決できるスーパーマンはいません。自分に自信が無いと物事がうまく進まないのと同じで、地域課題の解決には、まずは自分たちの地域に誇りを持つことが必要であることを学ばせてもらったのが、12年前に岩見沢の複合駅舎の活動でした。まだ、30代前半の一番下っ端で、いろいろなことをさせていただいた経験が今に生きています。

### 岩見沢複合駅舎

先代の岩見沢駅舎は、昭和8年（1933）から約70年間愛されてきましたが、2000年の12月に漏電が原因で全焼してしまいました。その後、7年間、プレハブの仮駅舎で過ごしています。

岩見沢が鉄道で生まれ、鉄道で発展してきたことから、活性化も駅から始める意味もあって、2004年にJR北海道と岩見沢市が日本で初めて駅舎の設計コン

ペを行いました。コンペには“町の顔として永遠と変わらぬ価値を持つもの”“人と街をつなぐまちづくりの中核になりうるもの”をテーマに全国から一流の建築家を含めた376作品が集まりました。結果は、東京の(株)ワークヴィジョンズの西村浩さんの作品が受賞し、今の駅舎を設計しています。

岩見沢複合駅舎は、レンガとレールがテーマで駅の壁には日本中から募集した4,777個の名前と出身地が刻まれた刻印レンガが積まれています。応募のコメント欄には、駅や鉄道との関連が数多く書かれていて、改めて岩見沢が鉄道の町だったことを認識しました。窓枠には232本のレールが使われています。レールには製造の年月やメーカーの刻印があり、一番古いものではアメリカのカーネギー社が1900年12月に作ったレールが2本、使われています。また、正面入り口付近に皇紀<sup>※4</sup>表示で2605年の刻印があるものがあります。この皇紀レールは全部で7本使用されていますので探してみてください。

岩見沢駅のご線橋は昭和24年（1949）に作られて今も使われています。改札後、ホームに向かって自動扉を出て10歩程のところに「KRUPP GERMANY 1890 HTT」と刻印されたレールが梁<sup>はり</sup>として使われています。これは北海道炭<sup>たん</sup>礦<sup>こう</sup>鉄道会社（HTT）が1890年にドイツのクルップ社に発注したレールです。クルップ社はヨーロッパの総合鉄鋼業の会社で軍需を担う会社でもあります。榎本武揚が留学先のオランダで開陽丸にクルップ社の大砲を載せる交渉をし、現在は五稜郭にもクルップ砲が展示されています。そんな関連があるレールが身近な岩見沢駅にあります。



梁として使われているクルップ社製レール（岩見沢駅）

※4 皇紀（こうき）

日本書紀の紀年に基づき、神武天皇即位の年を元年と定めた紀元。皇紀元年は西暦紀元前660年にあたり、2018年は皇紀2678年。

## 岩見沢と北海道開拓

岩見沢駅から近代を見ると「北海道開拓」と「北海道炭礦鉄道会社」がキーワードになります。明治維新で士族階級の失業と、ロシア等からの北方警備を目的に、明治政府が「開拓使」を設置して士族の移住政策を進めたこと、黒く光る石「石炭」の発見です。幌内の石炭は、明治元年（1868）に木村吉太郎が小樽のお寺の建材を探しに石狩川を遡り、幌内で黒く光る岩肌を見つけたことから始まり、地質学者のライマンが調査して明治12年（1879）に官営幌内炭礦が開坑しました。石炭を採掘するのは主に囚人で、こちらにも地域に住む私たちが知っておくべき興味深いストーリーがあります。

石炭の運搬は、開拓使の顧問だったケブロンが冬も比較的穏やかな太平洋側の室蘭までの線路を提案しますが、財政難だった明治政府は、ライマンの江別周辺から石狩川を使って船で運び出す案を承認します。しかし、鉄道技師のクロフォードが、冬の運び出しと北海道の鉄道の将来を考慮し、北前船で栄えていた小樽の手宮と幌内を結ぶ事を提唱し、明治15年（1882）に手宮－幌内間の官営幌内鉄道が開通。後にこの路線を基に岩見沢から北や南に線路が敷かれ、その鉄道の拠点として岩見沢は発展していきます。

## 北海道炭礦鉄道会社

北海道開拓を担う上で力を発揮したのが、「北海道炭礦鉄道会社」（以下北炭）です。明治政府が幌内鉄道の開通後、財政難で新たな線路を敷けない状況に対して、堀基（初代北炭社長）の、北海道拓殖に鉄道と炭鉱を担う民間会社が必要との構想に、当時の内閣総理大臣や道庁長官ら薩摩閥が支持。明治22年（1889）、229万円かかった官営の幌内鉄道と幌内炭鉱を35万円で北炭に売却し、豊富な資金力を使って北炭は明治24年（1891）に砂川、歌志内に炭鉱を開坑。翌年、政府ができなかった室蘭港を整備して線路を敷き、更に、夕張の炭鉱と夕張－追分間の鉄道も開通させて、北海道開発を一気に近代化させていきます。

日本政府は、日露戦争の経験で有事における私鉄管理に危惧を抱き、明治39年（1906）鉄道国有法を公布、すべての鉄道を国で買い上げます。それにより鉄道事

業が無くなった北炭は、同年「北海道炭鉱汽船株式会社」と改名し岩見沢から室蘭へ本社移転し、この鉄道売却の資金を元にイギリスのアームストロング社・ビッカーズ社と日本製鋼所<sup>※5</sup>を設立。これら明治初頭の近代化の流れが現在につながっています。

2015年に「明治日本の産業革命遺産－製鉄・鉄鋼、造船、石炭産業」として世界遺産に認定されています。実はこの資本や人の流れが空知、小樽、室蘭にも流れていて、空知の石炭、室蘭の港と鉄鋼、小樽の港とそれらを結んだ鉄道の文字からとった『炭鉄港』<sup>※6</sup>の価値を高めるべく北海道空知総合振興局も力を入れて活動しています。



## 地方創生の動きと地域の誇り

炭鉱遺産等は、何も知らないと廃墟となるかも知れませんが、ストーリーを知ると一つひとつに意味があることがわかって、貴重な財産となります。その一端が岩見沢駅を通して見ることができ、あらためて私たちは、日常では気づかない歴史の流れの中で生きていることを知ることができます。

この地域は、明治の開拓期の囚人による農地造成や道路開削から始まり、道路・川・堤防・揚水・排水・客土などの事業が現在まで続いています。これから行おうとしている「北村遊水地」は1910年に石狩川の治水が始まって百年の計となると思います。

私たちは過去からの時間の流れの大きな恩恵を受けて暮らし、次の世代に何かを引き継いで生きていく。おそらく北村遊水地の堤防は今後、万年単位で残るでしょう。そんな事業をこれからやろうとしています。そこに下流の都市や上流の農地を守るというストーリーが付いて、未来の人たちは「昔の人たちはすごいことをやった」と思うのではないのでしょうか。

※5 日本製鋼所（にほんせいこうしょ）

現在の新日鐵住金室蘭製鉄所

※6 炭鉄港（たんでつこう）

2010年から、今日の北海道を築く基礎となった三都（空知・室蘭・小樽）のつながりをクローズアップし、人と知識の新たな動きを作り出そうとする取り組み。

コモンズに興味を持たれた方のために  
これまでコモンズ研究会で行ったフォーラム等の内容は  
下記の当協会ホームページ「持続可能な地域社会形成の  
具体的展開に関する研究」でご覧いただけます。  
<http://www.hkk.or.jp/kenkyusho/chosa.html>