

わが国公有林野政策の基礎的形成

山口県における公有林野の形成と展開

林 進・半田良一

Archetypal Formation of the Policy of Public Forests in Japan

Formation and Development of Public Forests in Yamaguchi Pref.

Susumu HAYASHI and Ryôichi HANDA

目	次
要 旨……………	213
第一章 下戻運動と公有林野の形成……	213
第一節 山口県公有林野形成の特徴	
第二節 下戻運動の展開と林野所有	
第三節 公有林野形成の基盤	
第二章 公有林野の整理過程……………	223
第一節 公有林野の性格	
	第二節 公有林野の整理
	第三節 公有林野経営基盤の確立
	第三章 公有林野政策の基礎的形成……
	231
	第一節 公有林野政策の必然性
	第二節 山口県公有林野政策の意義
	Résumé ……………
	236

要 旨

山口県における公有林野政策は、明治35年「国有土地森林原野下戻法」により地元の下戻された約7万町歩（実測12万町歩余）の林野を対象に、昭和5年一応経営体制が整うまで(1)所有権の市町村統一(2)入会整理(3)市町村直轄林業経営の展開という三つの目的を根幹として樹立され推進されていったのであるが、この政策過程の特質及びその政策遂行を可能とした客観的基盤は次のようである。(一)山口県公有林野政策は市町村直轄林業経営推進を核として展開されたという意味でそれはわが国公有林野政策の意図を最も純粹に示しているといえる。(二)そしてその客観的基盤とは(1)政策対象となった山野は入会規制の弱かった林野でありその整理に当たって抵抗が少かったこと。(2)農業特に稲作構造において公有林野整理・経営体制確立の過程では既に草肥依存から脱却し、更に肥料の少くてすむ品種が栽培されていたこと。(3)公有林野整理が必ずしも地元利用を排除するものではなかったことである。

第一章 下戻運動と公有林野の形成

第一節 山口県公有林野形成の特徴

一般に公有林野とは、その所有名義が都道府県・市町村・財産区有である林野、並びに私有名義の部落有林野に対する総称である。このように公有林野は、その所有名義が多様な状態で存在しており、

またそれはその用益関係の複雑さをも内包しているものである。そして、公有林野の形成過程もまた、一様ではないが基本的には近世入会林野の解体によって生じたものであるとされている。事実、現在存在する公有林野の多くは、幕藩体制下において村山・郷山等々と称された村持林野の分解によって生じたものであろう。そしてまた、その管理・運営の複雑な態様も入会団体の内部的慣習的用益関係の解体の結果もたらされたものであろう。しかしながら、わが国における林野利用、さらにはそれを規定したところの農林業・商品経済の発展が、その段階並びに形態を各地方において異にするが故に、またその発展の不均等さが、明治維新後の資本主義体制の成立と展開の過程においても、拡大されこそすれ決して解消させられることがなかったが故に、近世封建体制下における入会林野の、資本主義下における解体過程はもとより一様なものとして進行することはなかった。そして、その複雑さないしは多様さが、言わば一様な過程として進行してゆく政府プランによる公有林野政策の遂行過程の中で、多くの混乱と矛盾を顕在化せしめる因ともなるのである。それ故、わが国公有林野政策が終始農民の入会利用林野の強権の解体——一方における個別私有地化と一方における国・公有地化——を図ったとしても、その及ぼす影響、さらにはそのもとにおける入会利用林野の解体は、ある場合には政策と拮抗し合い、またある場合には融合し合って進行することになる。かかる意味での複雑さあるいは多様さが、入会林野解体過程の理論化を困難にしている因になるのであろう。

従来、入会林野の解体に関しては多くの成果が発表されているが、そのほとんどは主として農業的利用の側面より追求されたものである。勿論、林野の農業的利用から林業的利用への変遷に対応して村民総持の入会林野が変質を受けてゆくというのは一つの主要なコースではあろう。しかしながら、それはあくまでも一つの類型として以上の意味をもち得ないのではなかろうか。もう一つの類型、すなわち林業的利用の過程での入会林野の解体はどのようなものであるのか、この問題は未解決のまま残されているように思われる。入会関係を内包している公有林野が、林業生産の遂行という明確な目的を有しており、その目的のもとに展開してゆく林業経営の過程で入会林野が如何なる変質・解体の過程をたどるのか——これは一つの重要な問題として提起され得る。しかも公有林野が、当初より林業生産という明確な目的をもって出発しており、その目的のために林野所有を形成したということであれば、それは上述の問題の追求にとって理想的な条件を具えていると言える。後述する（第二章第一節）「公有林野の性格」は、かかる視点を含みつつ、明治35年に形成された山口県公有林野の性格規定を行なおうとするものである。そして、結局はその性格規定に際して最も重要な条件となっているのが本節で述べるところの公有林野形成の際の特徴なのである。

山口県における公有林野は林業生産（用材生産）の遂行を目的として形成されたものであり、公有林野をめぐる諸関係の基本的性格はゲゼルシャフトリッヒなものである。そして、その性格はその形成契機の特徴により規定されるものである。本節で述べる山口県公有林野形成の特徴は、一般的な公有林野形成過程と比較すれば確かに特殊なものである。しかし、その特殊性は他には如何なる形でも存在することのなかった特殊性として山口県にのみ閉じ込めてしまうべきではない。もしも、山口県公有林野がきわめて特殊的に形成され、それが故に特殊的に展開していったものであるとするなら、少なくともその意味においては山口県公有林野の形成と展開の過程を論ずることは、ただ単に一県についての事例を実態的に、またはウマクいった事例として報告すること以外に何の価値ももち得ないものであろう。しかしながら、本論文の課題が、その過程を全国的過程と関連せしめてかつその内における同時的進行過程として特殊を一般の中において対象化せしめつつ、わが国公有林野政策の基礎的^①形成過程そのものとして把握することにある限り、かかる意味での特殊性を強調することは論理構築にとって意味のないものとなる。山口県公有林野の形成契機が、きわめて特殊的事例であったとしても、そのようにして形成された公有林野に対してなされた政策が、わが国公有林野政策と本質的に異なることなくしかもその原型とも言うべき様相をあらわしているならば、その特殊性こそがまた意味

をもつものとなるのである。すなわち、山口県公有林野の形成と展開過程をたどることは、わが国公有林野政策がいついかにして生まれたか、またその矛盾と特質はどこにあったのか、という問題を把握するのにまさに十分とも言える素材を与えてくれることになるであろうという問題意識において。

確かに、次に述べる山口県公有林野形成の特徴は際立ったものであるが、それについて述べる前に、まずこの特殊性より生ずる一切の政策過程を一般化しておきたい。すなわち、以下に見るごとく特殊な状況で成立した公有林野に対する政策が、客観的に見てわが国公有林野政策の基礎的形成過程として把握され得るということである。それ故、そこにおける公有林野の展開過程（＝上からの解体過程）の把握に対して、有効な示唆を与えるものとなるのである。山口県における公有林野形成の際の特殊性は、それのみを取り上げてみれば確かに特殊的事例ではあるが、上述の意味においてその特殊性は、それ以後の政策過程を一般化し得るということにおける特殊性であることを強調しておきたい。

それでは次に公有林野の成立契機についてまず数量的に把握してみよう。ここで公有林野と言うは市町村有林野と同義である¹⁾。

1) 特にことわらないかぎり、本稿において山口県公有林野と言うのはすべて市町村有林野のことを言う。

第1表によれば次の事実が直ちに明らかになる。第一の特徴は、旧市町村において林野を所有していなかった所がきわめて少ないということである。この特徴は中国四県の比較においても目立っているが、全国平均と比べればより明確になる。従って、この数字は山口県においては旧市町村時代にすでにその大部分が林野を所有していたという事実があり、しかもその比率が97.3%ときわめて高い水準を示していることからみて、公有林野の形成がかなり特徴的に行なわれたということを推量させるものである。この問題を、市町村有林野の形成契機のころと合わせて考えてみれば、それは単なる推測ではないことがわかる。上表『事情別該当旧市町村数』の項において、山口県の場合著しく高水準にあるのは『国有土地森林原野下戻法により下戻されたもの』で、総件数の78.1%を占めている。これは中国の四県、全国何れの水準をも、もはや比較するまでもないほどに凌いでいる。これらのことより上表を総括すれば、山口県公有林野の大部分は旧市町村時代にすでに形成されていたものであり、それは明治35年という一時期を

第1表 旧市町村の所有林野成立事情別比率(%)

山 口 県	旧市町村数		事情別該当旧市町村数												
	林野を所有していた	林野を所有していなかった	土地官民有区分のとき所有権が生じたもの	市町村制施行による旧市町村合併によるもの	市町村制による旧市町村合併によるもの	国有土地森林原野下戻法により下戻されたもの	国有土地森林原野下戻法により下戻されたもの	国有林野不備臨時措置法によるもの	国有林野整備臨時措置法によるもの	部落有林野を統合したもの	郡有林を分割したもの	町村間共有林を分割したもの	都道府県有林の私下をうけたもの	個人有林を買ったもの	その他
山	100.0	97.3	21.9	19.2	78.1	13.7	—	—	—	—	2.1	0.7	—	9.6	2.1
広	100.0	85.7	38.3	29.9	5.2	2.0	6.5	2.0	6.5	0.6	—	—	0.6	14.9	13.6
岡	100.0	78.6	9.3	46.9	4.2	1.9	28.8	1.9	28.8	0.5	3.3	—	—	7.0	2.8
島	100.0	89.5	9.8	25.2	0.7	1.4	21.0	—	21.0	2.8	—	—	0.7	42.6	7.0
鳥	100.0	85.3	11.0	12.8	2.8	9.2	52.3	5.5	52.3	—	9.2	—	0.9	8.3	12.8
全	100.0	68.2	14.6	18.1	7.4	8.5	16.5	7.5	16.5	0.4	1.3	—	0.9	12.3	8.8

(注) 昭和30年現在 比率は市町村総数に対する比率
「山口県農林業の基本問題と基本対策」昭和37年版より

画して設定されたものであるという結論に達する。それ故、このようにして形成された公有林野が如何なる目的の下に下戻され、如何に経営されていったかという問題を追求することが、その政策過程の追求と相俟って問題となってくるのである。そして、その形成の契機が明瞭であるということが山口県公有林野の展開過程を、恐らくは決定的に方向づけていく一要因となっているのであろうが、その分析は後段においてなすところである。

ここで、これまでに述べたことを踏まえて、以下の論理展開のために二つの問題点の指摘を行なっておこう。

第一に、公有林野形成の際に設定された目的の下に、その目的遂行にかかわって如何に公有林野の管理・経営あるいは利用形態が変遷していったかという問題への接近——それは公有林野における林業の展開と入会の整理が如何に進行していくかという問題への接近であるが（下戻された林野が林野改租以前の段階における公有地……山口県においては官民有未定地と称された……さらには幕藩体制下における入会利用林野……^{サンノ}山野……と客体的に一致しているという点において明治35年の公有林野形成とその後の過程で入会整理がやはり主要な課題となったであろうという意味において）——しかも、その公有林野が林業経営の遂行という目的を形成時に明確に打ち出しているという点に大きな意味があるのであるが。

第二に、明治35年以降に施行された山口県公有林野政策が、特に明治43年以降全国的規模で推進される公有林野整理統一事業並びに公有林野に対するその他の行政措置、指導等に如何に関連しているかという問題の解明。

この二つの課題への接近と解明は本論文全体においてなされるのであるが、本節で述べた山口県公有林野の形成時の特徴は、その政策樹立の言わば前提ともなっているものであり、わが国公有林野政策の基礎的・形成過程としての山口県公有林野政策の展開はここにその第一歩を印すのである。

さて次には、山口県公有林野形成の特徴である下戻運動の経過とその性格を分析すべき必要が生じてくるのであるが、そこに移る前に今一つ山口県において公有林野が全林野所有の中で如何なる比重を占めるのかについて考察しておきたい。これは付け足しなどではなく、山口県における公有林野の動向について考察する際に公有林野の占める比重がきわめて低くほとんど無視し得る程度のものであるならば、そこにおける政策過程の特質を地元の動向（政策への対応）とのかかわり合いのもとで追求することの実体的基盤が薄弱になるからである。何故なら、もしも山口県においては大きな抵抗や混乱がなく実施され得た公有林野政策が、その政策基調を基本的に同じくする全国的過程において深刻な矛盾と混迷状況を露呈するということの意味を探ろうとするなら、それこそ政策樹立の場となった山口県と他府県との客観的基盤の相違によらなければならないのであり、またそれを可能にするには、山口県において公有林野の動向が地元民にとって決して無視し得べからざるほどに量的比重を占めている必要があるからである。

第2表によると、山口県は昭和5年段階で全国的にみて公有林野が最も高い比率を占めているグル

第2表 全林野面積に対する公有林野の割合（道府県有林を除く）

30%以上	兵庫、鳥取、岡山、山口、滋賀、長野、京都
30～20	宮城、香川、佐賀、長崎、神奈川、岐阜、大分、三重、福岡、熊本、新潟
20～15	東京、大阪、静岡、和歌山、奈良、鹿児島、広島、福島、山梨、愛媛、山形
15～10	宮崎、福井、愛知、岩手、富山、青森
10～5	島根、千葉、徳島、高知
5%以下	埼玉、石川、群馬、栃木、茨城、北海道

注) 昭和25年 全国森林調査

ープに属している。従ってこの量的比率の高さにより、公有林野政策の遂行に当たってその政策に対して地元民の抵抗がなかった（少なくとも政策を破綻せしめるようには）という事実が存在するならば、山口県においてはそれを受け容れる基盤が明らかに存在したのだと推論できる。さらには、そういった基盤を背景にしてなされた政策が、わが国公有林野政策の基礎的・形成となり、対象地域の外延的拡大を見る時、各地で大きな抵抗を生みその矛盾を露呈してゆかざるを得なかったということの理由が、ただ単に国家権力による入会地収奪の暴力的進行というきわめてイデオロギッシュな把握だけではなく、各地方の客観的状況の相違とからみ合わせて分析し得る根拠となるのである。

第二節 下戻運動の展開と林野所有

明治32年4月法律第99号「国有土地森林原野下戻法」に従って起された全国の下戻申請件数、面積

第3表 下戻申請審査実績

	件数	面積(町)
許可件数	1,335	304,739
不許可件数	19,340	1,769,229
下戻申請計	20,675	2,073,968

注) 林業発達史資料第56号「土地官民有区分事業の展開と国有土地森林原野下戻法の成立過程」66頁より転載

並びに許可されたものの実数は第3表のとおりであるが、この表からも分るように、下戻許可を受けたものは件数にして全体の僅か6%、面積においては15%にすぎなかったものである。この中、山口県における下戻面積が7万2,000町歩に上り、全許可面積の20%強を占めていることは注目し得る。

何れの府県においても山口県ほどには下戻は林野所有形成にとって積極的な役割は果たさなかつたのであり、それはまた、下戻法が各地の下戻要求を受け容れるために制定されたものであるというよりは、むしろ官民有区分の結果を最終的に固定化することを目的として制定されたものであったという事情から必然的にもたらされるものでもあったのである。そして、その例外的な結果が実は山口県公有林野の形成に密接につながっているということは前節において見たとおりであるが、ここではその下戻運動の過程と林野所有の変遷を追求し、あわせてこのようにして形成された林野所有が如何なる意味をもつものかを考察したい。

一、前史

下戻の対象となったものは藩政期において「山野」と呼ばれた農民の入会利用林野であった。明治13~4年に各村より出された「官民有未定地慣行成跡上申書」によってその慣行を見れば、その事蹟は一村もしくは数村入会の形態で農用採草利用を主に営んでいたものであることがうかがえるものである。しかしながら、藩政期においては「山野」に関する所有について公簿上の記載はなく、その利用は慶長14年8月の「検地御箇条類」に規定されている

一、山野之事

惣郷地下人等薪馬之草並飼所又は田之柴草其田ひらに相当之儀は作人進退仕候而其外之儀は諸百姓入あひに自由可申付候事

という条項を根拠にして保証されてきたものである。「山野」の利用に際しては定められた租税(正租)はなかったが、使用料とも言うべき「山役石」^{ヤマヤクイシ}を納めていたようである。しかしながら、前掲「上申書」の中の吉敷郡仁保村戸長報告に示されているように、「山野」の中、特に田畑に隣接した地域は田畑に付属したものととして田畑とともに売買譲与して来たという例並びに藩政期における耕地に対する租税の高低は付属の「山野」の肥瘠、採草の便否によっており耕地租の中に山野税も当然に含まれていたとする論理からすれば、「山役石」は独立の租税として徴収されたものであるとはなし難いであろう。また、地方によって納める主体が村になっていたり個人になっていたりするのは「山役石」の性質が、使用料の性格に近く正租ではないと考えてもよい根拠になるものであり、さらに天保13~4年に編さんされた「防長風土注進案」によっても「山野」は課税対象外林野として取り扱われていることはその事実を裏づけるものであろう。地租改正の過程においても、この「山役石」は正租

とは認められず、従って所有の確証不十分なるをもって「山野」は「官民有未定地」とされるのである。

明治9年「官民有未定地」とされた「山野」に対してはその後も調査が実行され、また明治13~4年には地元から慣行に関する上申書が出され民有実現への請願運動が繰り広げられるのであるが、明治15年遂に民有の証拠なきものとして「山野」は約7万町歩にわたってすべて官有地と認定されるに至り一村もしくは数村の共有として民有地に編入されたものは皆無であった。以後明治35年の下戻に至るまで「山野」は官有地として国の管理・経営する所となるのである。

二、官有地から下戻に至る過程

前述のように、約7万町歩にも上る「山野」はすべて官有地に編入されることになったのであるが、その当時の一般農民の態度は『深く将来の利害を考慮することなく敢てその処置に異議を挟まざりき』¹⁾というものであった。

1) 「下戻林野記念録」山口県山林会編4頁。

しかしながらその柴草採取に関しては、明治18年から複雑な手続を要するだけでなく、採取料の約付をしなければならなくなり、農民の入会利用は漸次排除される方向に向っていった。そして、明治19年に山口大林区署が設置されるに及んで官有林の管理経営体制の整備が進み、樹林地に対しては全く柴草採取を禁止され、また造林事業も進展してゆく過程にあり、農民の柴草採取の慣行は全く無視される状態となった。しかしながら、農民は依然として『古来の慣例に慣れて官有林内に立入り』²⁾そのために県内各地で森林犯罪に問われるものが続出したのであった。

2) 「下戻林野記念録」前掲5頁。

このような状況を背景にして、かつては『深く将来の利害を考慮することなく敢て其処置に異議を挟』まなかった農民も、入会利用を保証せんものと縁故払下を出願するに至ったが、その何れもが却下され『県民の痛歎深憂譬うるにもの』³⁾なき状態となった。ここに至って、県下有志のもとに明治30年11月27日に「山口県下官有林野民有期成同志会」を組織し、本部を山口市に設置し各郡支部を核にして官有林の奪還運動を展開してゆくことになったのである。「期成同志会」はその第一の目的を誤謬訂正下戻に置き、もしそれが成功し難い場合には第二の縁故廉価払下を実現するのを目的とすることを決定し、以後その方針にのっとり運動を進めてゆくのである。

3) 「下戻林野記念録」前掲5頁。

同志会はまず第一の作業として参考資料を整えるべく、島根、広島両県の状況調査を行なうことを取り上げ、その調査を当時の山口県知事に依頼したのであるが、知事はこれを『甘諾』し⁴⁾直ちに両県へ調査員を派遣し資料を整えさせたのである。

4) 「下戻林野記念録」前掲5頁6

その調査に基づいて同志会は下戻への可能性を展望し、明治31年3月官有林野下戻請願書を起草し、各町村長の連署とともに政府へ提出した。しかしながら、下戻は許可されるには至らず、明治32年4月「国有土地森林原野下戻法」の公布に至るのである。同法公布後同志会の運動は有力なる証拠書類検索とともに従来の第二の目的を放棄し、県下一斉に誤謬訂正下戻の申請をなす方針を確定し、33年3月の町村長を同志会支部委員とする大会において決議したのであった。運動に関しての決議事項は次のようなものである。

- 一、県下における国有林野は挙げて下戻法に依り其の処分を受くること。
- 二、下戻申請書は本部において整理調整し各関係町村長をして署名捺印せしむること。
- 三、各関係町村別に依り各一定の決議書及耕地と山野の関係位置図字番号反別記を調製し今後十日間を限り本部に提出すること。
- 四、此の目的を達する後に於て此の事件に関し紛擾衝突相互敵視する如き行動あるべからず相戒め

相誓うこと。

五、別に一郡二名宛の代表者を定め本部と打合わせ下戻申請に関する総ての手續を決定せしむること。

以上の決定に従って、明治33年5月下戻申請書を作製し、町村長212名の連印を付して農商務省へ提出した。しかしながら農商務省においては『異論百出し容易に定まらず』⁹⁾同志会はさらに証拠書類の探索に努め逐次それを整理して本省に提出するとともに、本省調査官の勧告に従って明治34年8月県知事の弁明書を提出し、本省審議における疑点を解決することに努めたのであった。この時の証拠書類探索に当たっては『郡役所、町村役場、旧藩中公役を勤めた家、村内旧家、神職、寺院、寺小屋をなせる家等につき聊かたりとも申請事件に関係あるものと認むる書類の搜索をなす』⁹⁾ほどにその徹底を尽したものだと言う。その結果有力なる証拠書類として前掲の慶長14年8月の毛利輝元「検地御箇条類」を発見したのである。この時『一同手の舞い足の踏む所を知らず』⁹⁾喜び合ったと伝えられている。

5) 「下戻林野記念録」前掲7頁。

6) 「下戻林野記念録」前掲8頁。

7) 「林野下戻申請始末大要報告」山口県下官有林野民有期成同志会編。

このような経過の後、明治35年4月下戻は本省の審査会を通過しその旨山口県に内示された。その際、認可に先立って下戻林野を町村の基本財産に編入すべきことを指示され、それを受けて県は同年5月内訓第1号を発し、各町村における応諾を得た後、知事より農商務大臣に対し内示事項を受け入れる旨の内申を同年6月4日に提出している。その結果、農商務省は次の指令を発し、ここに下戻は実現するに至ったのである。

農商務省指令林第五〇三〇号

山口県佐波郡和田村長

重田又三

外式百拾壹ヶ村長

明治三十三年五月一日申請国有林野下戻ノ件国費植栽ノ立木ヲ除キ聞届ク

明治三十五年六月二十一日

農商務大臣男爵 平田東助

下戻を受けた林野の実数は15,326ヶ所、72,186町歩余であるが、下戻申請全件数、全面積が許可されたのは他に例がないことであり、またこの下戻林野が以後市町村有となり山口県公有林野の中核をなしてゆくことを思えば、下戻運動とその結果は、まさに『防長二州空前絶後』⁹⁾のことと言い得るものであろう。

8) 「下戻林野記念録」前掲9頁。

なお、上述の内訓第1号については第二章第一節に、内申については同章第二節において主要部分の掲載、説明を行なっているものである。

三、下戻を契機としての林野所有変遷のもつ意味。

以上、下戻運動の展開とそれに伴う林野所有の変遷についてその経過をたどったが、この過程は如何なる意義をもつものなのか、それを次に考察しよう。

もとより資本主義は、その成立期に当たって前代に形成された封建的土地所有に対して何らかの変革を及ぼさずにはおかないものである。しかしながらその過程は、たとえば林野所有の面だけをとってみても一樣なものではない。あるいは場合には、封建体制下に展開を見た林野所有をまず即自的に体制内化するであろうし、またある場合には、国家権力による強権的な解体による新たなる所有形成過程をとるであろう。例えば入会林野を例にとってみれば、その典型としては一方の極には国家権力

による入会林野の解体、その結果としての国有林、私有林の形成、そして一方の極には入会林野に対する農民の用益慣行とともに地盤所有権をも法認してゆく方向がある。

それでは下戻運動を画して、一旦は官有地とされた入会林野が再び地元（勿論主体は異なる）にその所有権を移され、公有林野としての位置を獲得し、市町村によってその管理・経営が遂行されてゆく山口県の場合はどのように評価され得るか。結論的に言うならば、山口県における事例はやはり封建体制下の林野所有を解体し、それを新たに成立した明治政府の直接あるいは間接的支配下に編入する一つの形態である。それを入会解体→公有林野の経営体制確立という側面から見るならば、意図したか否かにかかわらずきわめて巧妙にかつ合法的に政府の意図する政策を遂行させる前提条件を与えているのである。旧来の入会林野は、一旦官有地に編入されたことにより、その時点で入会権は当然に否定されており（実体的に）、それ故入会整理は合法的になし得るものであり、しかもそれを明治35年地元を下戻するに当り入会公権論の立場に立って、入会整理を公有林野の経営という目的の下において市町村による自主的推進という形で円滑に進めることを条件としているのである。下戻運動の性格は次節において考察するものであるが、この段階で言えることは官民有区分の際の未定地→官有地編入→下戻運動を契機としての公有林野形の過程を、まず林野制度の側面から把握するならば、それは藩政期における「山野」と呼ばれた所有権帰属の認定が地租改正、官民有区分の過程で困難であった林野の完全なる解体と政府の企図する近代的所有権確立への過程そのものであると規定し得る。たとえ客観的には「山野」と一致していても、また農民による共同利用を内包していても、その所有・用益権行使の主体は明治35年現在の町村とその住民にあったものであり、従ってその林野のもつ性格は藩政期の「山野」とは異なったものであり、また単なる継承形態でもないとして差し支えないものと思える。しかしながら、この性格の変質はあくまでも他律的に（下戻運動は自律的に展開されたものであったとしても）もたらされたものであり、入会団体の内在的契機によって自律的にもたらされたものではないのである。またそれ故にこそ却って下戻運動を画期として公有林野の性格規定を断絶せしめることができるのである。ここで徒らに藩政時代からの連続性を強調することは、明治35年を契機にして成立した公有林野の性格規定を却って不明瞭ならしめるものであり、また山口県における下戻運動の公有林野所有形成面に果たした意義を過小評価するものである。そしてさらに最も重要なことには、「山野」の性格規定をもあいまいならしめるものであり、それを対象にして実施されてゆくわが国公有林野政策の基礎的形成過程としての山口県公有林野政策のもつ意義の理解を誤らしめるものともなるのである。

以上のことを踏まえて結論を下せば、山口県における明治35年段階での下戻運動の結果としての公有林野形成の有する意味は、封建体制下の入会林野の完全なる解体と、その上に立ったところの政府の志向する政策論理の路線上で、しかも地元の意向をも包含した上で、近代的林野所有の形成と公有林野政策の基礎的形成の推進に、他府県より一步先んじて歩を進めたことにある。それ故、山口県においては下戻法は林野制度の変革の上で、また公有林野政策樹立の面で、まさに積極性をもち得たのであり、他府県の例において説かれている下戻法の意義は若干修正される必要がある。

第三節 公有林野形成の基盤

公有林野形成の契機となった下戻運動の展開過程についてはすでに見た通りであるが、ここでその運動の有する性格と意味（公有林野形成にかかわっての）について考察する前にまずその過程を通じて最も顕著にあらわれている現象について指摘してみたい。

下戻運動に対する評価を如何に下すかは問わずとも、それが明らかに一度びは官有地として認定された林野の地元への所有権奪還運動であるという点に関しては疑問はないと思われる。たとえ官民有区分の結果が誤謬であったとしても、他府県の例ではそれがそのまま正当なものとしてほとんど変更されることなしに固定化されていっていることを思えば、山口県における例は一つの特徴的な事態と

第4表 下戻申請種類別件数調表
(明治38年12月調べ)

府 県	個 人	部 落	社 寺	計
青 森	2,637	231	42	2,910
秋 田	505	290	58	853
岩 手	714	34	32	780
山 形	695	254	60	1,009
宮 城	289	25	42	356
福 島	2,274	571	39	2,884
埼 玉	113	76	303	492
群 馬	1,869	99	146	2,114
千 葉	215	177	188	580
茨 城	302	144	224	670
栃 木	453	138	163	754
東 京	3	—	14	17
神 奈 川	1	—	—	1
山 梨	1	2	—	3
静 岡	3	2	—	5
長 野	112	119	96	327
新 潟	217	134	39	390
富 山	15	12	—	27
石 川	22	41	4	67
福 井	29	4	27	60
岐 阜	9	90	12	111
三 重	39	48	67	154
和 歌 山	36	23	34	93
滋 賀	38	26	128	192
奈 良	57	24	103	184
京 都	26	11	58	95
大 阪	13	8	85	106
兵 庫	227	100	266	593
岡 山	198	40	149	387
広 島	191	84	680	955
山 口	126	15	11	152
鳥 取	176	90	84	350
島 根	37	3	39	79
徳 島	8	7	3	18
香 川	20	13	10	43
愛 媛	64	14	30	108
高 知	72	18	5	95
福 岡	235	265	83	582
大 分	111	24	92	237
佐 賀	182	36	265	483
長 崎	180	28	76	284
熊 本	274	27	35	336
宮 崎	449	11	2	462
鹿 児 島	264	21	3	288
計	13,502	3,375	3,798	20,675

注) 林業発達史資料第56号「土地官民有区分事業の展開と国有土地森林原野下戻法の成立過程」65頁より転載

となっていったという事実、さらにそのことに関しては農民の反対運動がなかったという事実は無視することのできないものであり、このことから山口県における下戻運動はただ単に入会地奪還だけの意味をもつのみではなく、もっと他の意味をもっていたのではないかとすることを想起させるので

言っても差し支えないであろう。そしてさらに注目し得べきこととしては『県民一体となって』展開された所有権奪還運動の結果下戻された林野が、その直後より始まる整理の過程で市町村の所有林となってゆくことに関しては、たとえそれが下戻の条件となっていたにもせよ、少なくとも整理を頓座せしめるほどの反対の動きがなかったという事実である。官民有区分の結果が誤謬であり、政府が不当に農民の入会林野を収奪したのであるなら、返還要求の主体は入会団体としての藩政期における生産・生活共同体としての村であり、下戻林野の所有権もまたそこに帰属するものであるというのが言わば常識的な解釈であろう。しかるに山口県においては、実態としては明治35年段階の行政単位たる町村が主体となって下戻要求を起しており、下戻に先立って下戻林野を町村有にするという県内訓に対してはそれを受け容れているのである。第4表を見て分ることであるが山口県においても下戻申請の主体は個人が圧倒的に多い。この理由は申請書を見れば明らかになる。すなわち、各町村長他の連名になっている様式をとっているのがほとんどであったからである。部落単位(近世入会団体)の申請件数が少ないのは恐らく部落が公法人としては認められないであろうということに対する危惧によるのであろうが、山口県の場合はむしろ下戻運動の性格にその理由を求めべきであろう。『県民一体となって』運動を進めたその基盤にこそ最も重要な理由が求められるのである。一般的に言えば、下戻運動の意味は国家権力によって収奪された入会地を入会団体の所有に帰属させそのことによって入会地に対する所有と用益権の確保を図ろうとしたことにある。そしてそのためには下戻された林野が当時の行政単位としての町村の所有になることは、少なくとも入会権の保証という面から見れば有利な条件ではないのである。それ故、恐らくは全国的に見ても全県運動としての広さをもっていたという点で特筆すべき意義をもつ山口県の下戻運動の性格を考察する上で、その下戻された林野が(市)町村有

ある。

それでは下戻運動の性格は如何なるものであり、またそれが如何に入会地奪還→公有林野形成という過程に集約されていったのかを次に考察し、公有林野形成への客観的基盤を明らかにしていきたい。

運動は内部に含むいろいろな要素をある一点に集約し得た時強大な力を発揮し得る。山口県における林野下戻運動もまたそのようなものとしてあった。勿論、それはいろいろな方向から性格づけが可能であろう。しかし私はその一つ一つよりもむしろそれら全体を集約して下戻運動を評価したい。『県民一体となって』の下戻運動は決して単一要素でもって分析し得ないものである。

さて、山口県における下戻運動は次のような運動要素——ベクトル——を内包していたのであった。

- 一、官民有区分の結果に対抗して入会林野を奪還しようとする要素。
- 二、政府プランに反して耕宅地の地租改正に当たって地主的・農民的プランを強行した要素。
- 三、自由民権運動の流れをくむ反政府闘争の要素。
- 四、地方自治要求に際してその実体的基盤を確保しようとする要素。

山口県において官有地に編入された「山野」に対して地元民が目立った動きを示すようになったのは明治19年以降のことであった。それは実態的には柴草採取地保証の実現という形であらわれていたのは事実である。しかし、その要求が官有地奪還という形に集約されるには他の要素が加わらねばならなかった。

一般的に言って明治20年代階で金肥が相当程度の普及をみていたとしても、なお草肥農業からの脱却は不十分であり金肥施用が可能であったのは比較的富農層に限られ、中貧農層は依然としてかなり

第5表 小作地率の増加状況(明治)

郡名	14年	26年
大島	22.3%	41.5%
熊毛	36.8	49.5
都濃	38.6	50.5
厚狭	32.8	49.7
美禰	16.2	38.6
大津	34.2	41.5
玖珂	(32.8)	35.2

注) ()は17年

「山口県文化史」現代篇81頁より

の草肥に依存していたということが言えるであろう。それ故、明治19年以降柴草採取地確保の要求をかかげ、最もその必要性にかられて運動を進めたのは中貧農層であったと思われる。山口県においては進行する地主制下(第5表参照)急速にその比重を増加しつつあった小作ないしは小自作、自小作層がその要求をもっとも切実な問題として提起していたのではないだろうか。そして中貧農層は全国的に見て、明治10~20年代にかけての自由民権運動の推進力となっていく過程にあり、それとともに民権運動は激化してゆくのであった。

民権運動の中核としての中貧農層が柴草採取地の全面的官有地編入により最も深刻に影響を受けた層である限り、民権運動におけるエネルギーはまた、柴草採取地要求にも向けられることになる。そしてそこに反政府運動と官有地奪還の動きとが結合し得る土壌が作り出される。

山口県は耕宅地の地租改正において政府プランの確立前に、地主的・農民的プランを強行した地方である¹⁾。その背景が明治20年代においても(あるいはそれ以降において)なお残っていたとする根拠はないが、進行する地主制を考慮に入れて考える時、そこに形を変えて政府プランによる林野改租の結果に対置して、地元プランとでも呼ぶべき林野所有を実現しようとする動きが顕在化しつつあったとする根拠はあると思える。その根拠は、林野下戻に関連させて林野改租の結果を変革せしめて地元プランによる林野所有を実現し、あわせて地方自治を実現していこうとする運動の方向があったということである。

1) 関順也著「藩政改革と明治維新」によれば、山口県の地租改正は地租改正条令が公布される前に、すなわち

政府の体制が確立される以前に地租改正を実質的に完了しており、その結果は、面積、地価確定いずれの面においても土地所有者に有利なものであった。それは『農民層を宥和して士族叛乱と切離していくためには農民的土地所有を法認し、それを前提として地租改正を実施』(同書170頁)するという目的のもとに県政に進出していた林勇蔵等の大豪農と、戸長、頭百姓層との連繋のもとに、農民的・地主的プランを強行し、大幅な地租負担軽減を実現していったものである、と説かれている。

前述したように、明治20年代においては自由民権運動の推進力は中貧農層にあり、その運動は激化してゆく過程をたどるのであるが、それは同時に豪農層がほぼ運動の主導的地位から脱落してゆく過程でもあった。しかしながら、戸長・県議会等は、なおも農民勢力の側にあり、政府と真正面から対立していったのであり、その対立は地方自治、わけでも地方財政をめぐるひきおこされていたものである。かかる故に自由民権運動が、反政府・地方自治要求をその運動目標として掲げている限りにおいては、運動の推進力がたとえ中貧農層にあり、豪農層はもはや運動の主導的地位には立ち得ないとしても、なおその両勢力は合体し得るものであり、基本的に同戦列下にあったのである。そして、運動における地方自治の要求は『地租・地価割の軽減、廃棄の要求を基礎に、官治的国政委任事務経費の排除、地方財源の確保、行政権に対する立法権の優位確保、さらに一般的に権力的中央統制＝官治的中央支配の廃絶ならびに地方自治体内部における普通選挙要求、地方団体間の諸経費諸負担の自主的配分等²⁾』にあったのであり、その実現をめぐる自由民権運動は戸長・県議会(＝豪農層)、中貧農層の両勢力を一体として包含しつつ展開されていたのである。

2) 「地租改正と地方自治制」明治史料研究連絡会編38～39頁。ただし、傍点は筆者による。

このような基盤を前提にし、さらに前述した柴草採取地要求、官有地奪還の運動要素を考慮に入れる時、それは林野下戻を集約点として一大勢力を結集することの可能性を開くものである。柴草採取地要求は、このようにして地方自治確立のための実体的基盤確保としての公有林野形成の動きと結びつき得たのであり、官有地に編入されていた「山野」は、両者の目標として客体的に一致したのである。しかも時恰も藩閥政権下、かつての長州藩下級武士の支配する中央政府に対して、藩政期においては支配者の地位にあった山口県上層勢力(戸長・県議会)が一層強硬にその主張を展開したとするのは単なる推測であろうか。前節で見た下戻運動の経過におけるように、県知事自ら積極的に下戻運動を支持したということ、町村長が常に運動の表舞台に登場していたということは、この間の事情を物語るように思えるのである。

このように自由民権運動のエネルギーが地方自治確立のための地方財源確保の方向に集約され、しかも柴草採取地確保の要求までもを包摂して展開された下戻運動に対して、中央政府はその運動自体を骨抜きにし、自由民権運動自体の分断を図り、地方上層を自らの側に獲得せんものとしてその要求(すなわち林野下戻)を受け入れ、しかもなおそれを契機として、まさに地方財政基盤の確立にのりかかった形で、公有林野政策の対象確立とその形成の意図を含めつつ、形式的には下戻運動の要求を受け入れていったのである。山口県においてはこの間の動きが最も先鋭的にあらわれたと考えられるのであり、そこにこそ公有林野形成の基盤があったのである³⁾。

以上のごとく山口県の林野下戻運動は、種々のベクトルが合成されたところに展開されたものであり、それが『県民一体となった』運動の実体である。それ故、この下戻運動の体質の中にすでに、第二章第三節で見るとような整理運程の必然性が含まれていると言えるのである。

3) 本節、地方自治と自由民権運動の関連については、大石嘉一郎氏の「明治前期地方財政史総論」の論旨を参考にした。筆者は基本的には同氏の説に賛同するものである。なお、同氏の著書「日本財政史序説」を参照せられたい。

第二章 公有林野の整理過程

第一節 公有林野の性格

下戻によって成立した山口県公有林野の展開は、明治35年に告示された山口県内訓第1号をもってはじまるとみてよい。この内訓は下戻直前になされたものであるが、以後の公有林野の動向を決定した重要なものであるので、まずその内容を見てみよう。

山口県内訓第一号（明治35年5月24日）

県下各町村ノ申請ニ係ル国有林野下戻ノ件幸ニシテ其目的ヲ達シタル曠管理ノ当否ハ町村行政上至大ノ関係アルノミナラズ其方法ノ概定スルト否トハ下戻処分ノ進行ニモ不少影響ヲ有スル儀ト被察候条下戻後ノ始末方等此際大凡別紙ノ方法ニ依リ協定セシメ速ニ其結果ヲ具申スベシ 右内訓ス（別紙）

国有原野下戻後ニ於ケル管理方法概準方針原野ノ下戻ハ基本財産殖上将来再ビ得易カラザル好機会ナルヲ以テ財産蓄積ノ必要ト林業経営ノ利益トヲ説示シ総テ基本財産ニ編入セシムベキコト

方法

一、町村有ニ属スル原野ハ悉皆基本財産ニ編入セシムルハ勿論タルベキコト

二、部落有ニ属スル原野ト雖モ下戻ニ関スル諸入費ヲ町村ニ負担シ基本財産ニ移サシムベキコト

但シ止ムヲ得ザル場合ニ於テハ関係部落ニ特別ナル使用収益権ヲ与ヘルコト妨ゲナキモ町村ニ相当ノ利益ヲ保留スルヲ要スルハ勿論タルベキコト

三、數町村ノ共有ニ属スル原野ハ共有ノ儘基本財産ニ編入スルヲ妨ゲザルモ成ルべく従前入会慣行ノ厚薄ニ応ジ所有権ノ部合ヲ定メ若クハ之ヲ分割セシムベキコト

四、(省略)

五、各町村共原野ヲ基本財産ニ編入セザル間ハ町村有部落有共売買譲与等一切郡参事会ニ於テ許可セザル方針ヲ執ルベキコト

管理

一、下戻ニ係ル原野ハ郡町村及町村部落間ノ外一切売買譲与及貸与セシメザルベキコト

二、草刈場ヲ整理シ余裕ノ面積ハ造林牧畜開墾等土地ノ状況ニ応シ適宜利用ノ途ヲ講ゼシムベキコト

三、立木アル部分ハ輪伐間伐等適当ナル営林方法ヲ定ムルニアラザレバ濫リニ伐採セシメザルベキコト

四、従前入会慣行ノ部落ニ使用収益ノ権ヲ与ヘ又ハ共有地ノ所有権部合ヲ定メ若クハ之ヲ分割スルトキハ其関係ヲ明確シ将来紛議ノ因トナラザル様注意セシムルベキコト

五、従前入会慣行ノ部落ニ使用権ヲ与フルトキハ成ルべく民法上ノ私權トセズシテ町村有財産ニ関スル一部ノ使用権トナサシムル方針ヲ執ルベキコト

六、町村ノ状況ニ依リ加入金使用料等ヲ徴収シ相当収利ノ途ヲ講ゼシムベキコト

以上の内訓に示された方針に従って、下戻された林野の所有権統一・入会整理が進行してゆくのである。それ故に、この内訓は山口県公有林野の性格、さらにその展開過程を決定づける最初の、そして最も重要なものとされるに十分であろう。このことを確認しておいて次に公有林野の性格を論じてゆくことにする。

一、藩政期に「山野」と称された農民の入会林野の解体の意味を明瞭に有すること。

下戻要求の対象となったのは、官民有区分の過程で『民有の証左なきもの』として一応官民有未定地として残され、その後官有地に編入された「山野」と呼ばれた入会林野であった。それは藩政時代から明治初年にかけての経済発展の影響下に、ある程度の自律的変質をとげて来たものである。藩政時代には藩権力による統制、支配によってその利用に対して若干の方向づけが行なわれたことはあっても、それは入会林野全体の利用、あるいは管理・運営方法を決定するようなものではなく、地元の入会団体としての村落の慣習によってその秩序が維持されて来たものであると言える。それはさきに

も引用した慶長14年8月毛利輝元検地御箇条類を根拠にして地元農民の入会利用を保証するに過ぎなかったものである。従って、林野保有及び利用の目的は必ずしも明確には規定されず、かなりの幅をもって設定される余地を残しており、またその管理・運営も、ほぼ実在的総合人たる村落農民の手に委ねられていたと言い得るであろう。

しかしながら、前掲内訓第1号をもって成立する公有林野はその性格を明確に規定することからは始めている。すなわち、まず第一に林業経営を目的とすること、第二に所有主体を町村とすること、第三に入会権に対しては公権論の立場をとることを示している。これらのことは、慶長14年の検地条目に象徴的に示されている近世の入会関係の解体を明らかにする以外の何ものでもない。「山野」は下戻を分水嶺としてその性格を大きく変えている。変えられることにより出発しているのである。しかもそれは村落内外の社会的、経済的変貌によって自律的にもたらされた変質ではなく、国家権力によって推進された政策を契機として他律的にもたらされた解体である。それ故に、それは却って明瞭に把握し得るものであるが。しかもそれは入会の解体というだけの意味にとどまらず入会林野という非近代的な形態を含むところの林野制度の解体という意味において、維新後の近代的所有権確立過程の一つの主要な契機をなすものである。封建体制下の入会関係の解体と封建的林野制度の否定への指向の下に、またそれを前提にはじめて下戻によって成立する公有林野は林業経営の遂行という目的をあらかじめ設定し得たし、また当時の行政単位としての町村の所有権をも確立し得たのである。

山口県公有林野は、その形成期に当たって官有地の所有権奪還という意味ではポジティブな性格を有しているのであるが、旧来の入会地の継承という面では、きわめてネガティブな性格を有していると言える。そしてそのようなネガティブな継承が可能になった背景としては、さらに「山野」の性格そのものがあるのであり、その分析をまっしてはじめて、ネガティブな意味をもつ入会林野の継承の有する意義が、それに対してなされたところの山口県公林野政策の特質と相まって解明されることになるのである。ここに明治35年に形成された公有林野の一つの大きな特質がある。

二、形成された公有林野をめぐる諸関係はゲゼルシャフトリッチなものであること。

近世の入会林野に対する用益権行使の主体であった生活ないし生産単位としての村落は、明治35年段階の町村と比べればその大きさ、機能を全く異にする。明治維新後、地方行政制度は、明治11年「郡区町村編成法」同22年「町村制」公布等を経て漸次確立されていくのであるが、それは封建体制下の生活、生産単位としての村落の解体と、その行政単位への再編成の過程であった。複数の村落を内包して成立した町村は、当然に単一村落地の場合よりも、その内部の階級・階層構成を複雑にする。それ故に、町村政の方針決定並びにその他諸施策の遂行は、ある階級・階層の意図を濃く反映するようになるか、あるいは階級・階層の不均質を前提とし、その関係の上に立ったものとして推進されるようになる。

明治35年に成立した公有林野は、その所有主体をとっても、また客体としての林野の性格をみても、それはもはやゲマインシャフトリッチなものであるとは言いがたい。そこに見られるのは、団体の人的関係がその客体的側面においては物の共同所有関係としてあらわれるというような牧歌的な共同体的関係ではあり得ないものである。勿論その形成時において公有林野は、旧来の入会関係の事実を内包しているけれども、それは言う所の総有関係の枠には当てはまらないと思われる。また、総有関係を軸に公有林野を把握することはその性格規定を不分明ならしめるものであり、却って35年の出発段階の意義を薄めるものでもある。そして、その実体的基盤としての共同体は、完全に所有一占有の権利主体とはなり得ておらず、入会利用はもはや入会団体の内部秩序において保たれてゆくものでもないのである。ここに山口県公有林野は、主体的にも客体的にもゲゼルシャフトリッチな諸関係の上に立つものとして成立し、展開過程をたどってゆくものとして把握すべき根拠がある。

第二節 公有林野の整理

公有林野の整理は公有林野経営の推進に当たって、その前提としての経営基盤の整備の意味をもつものである。それ故、山口県においても公有林野形成後、最も重要な課題としてまずその整理に着手しなければならなかったのは当然のことである。しかも山口県の場合、公有林野形成時の事情から考えて、本節において述べる整理はそれ自体一つの過程として考えるよりは、むしろ形成に伴う手続的意味合いを強くもつものであるという事情を考慮に入れるならば、公有林野はその整理によって始まり、整理はまた、公有林野の形成と同時に（あるいは一体となって）提起される課題であるとみなし得るであろう。特に、整理の第一段階としての所有権帰属の確定においてはその意味合いが強い。明治35年6月4日下戻に先立って当時の山口県知事から農商務大臣へ次のような内申がなされている。

国有林野下戻後ニ於ケル取扱方ノ儀ニ付内申

県下各町村ノ出願セル国有林野下戻ノ儀ハ直接農界ノ消長ニ至大ノ関係ヲ有スルノミナラズ延テ町村乃至県行政上影響少ナカラザル儀ニ付先般御内示ノ趣モ有之下戻林野ハ町村基本財産トシテ永遠ニ公私ノ管理ノ下ニ従来ノ慣習ニ従ヒ肥料並ニ家畜ノ飼料タル草刈場ニ充用セシメ尚ホ漸ヲ以テ造林開墾等土地利用ノ方法ヲ講ジ町村ノ一財源タラシムルノ目的ヲ以テ其ノ取扱方法標準ヲ概定シ（後略）

これは同年5月県下に布告された前述の内訓第1号の趣旨が、各町村において認められた後内申されたものであるが、この二つの資料によっても分る通り、下戻後まず最初に直面しなければならなかったのは、林野利用に際して『従来ノ慣習ニ従ヒ肥料並ニ家畜ノ飼料タル草刈場』の保証と本来の目的たる『財産蓄積ノ必要ト林業経営ノ利益』を実現するための林野経営とをどのように調整するかという問題であった。この節においては、管理区分の確定と経営体制の確立に至る過程としての所有権帰属と入会整理が如何に処理されたかを、公有林野形成時の問題として追求しここに成立した公有林野が、後にわが国全体において展開される部落有林野整理統一政策の志向する公有林野の雛型とも言うべき姿をなしていることを示したい。

内訓第1号は『町村自治の基礎を強固ならしめんがため農商務省の内意に則り』¹⁾発令されたものであるが、前掲の資料を参照しつつここにその条項のうちより特に注目すべき点を抜き出せば、①下戻林野は町村基本財産に編入するため従来の入会関係を整理し町村有とすること。②入会慣行のあった部落住民に使用権を認める場合、それを町村有財産に関しての一部使用権とすること、の二つであろう。

1) 「下戻林野記念録」前掲23頁。

第一は入会整理の方針を明確に打ち出し、下戻によって成立する町村有の林野は旧来の入会林野と同一の性格をもつものではないことを徹底させる方針を確定したものであり、第二は、言わばその整理方針の理論的根拠としての入会公権論の立場を示したものである。以下、明治35年6月21日下戻が実現してより後、内訓第1号に盛り込まれた方針に従って公有林野の整理が推進され、町村による経営遂行のための基盤整備が行なわれてゆくのであるが、その過程は二段階をとってあらわれている。すなわち、第一段階としては所有主体の確定、第二段階は入会整理である。ここで二つの段階をとってと言ったが、より正確を期して言うならば、第一の段階と第二の段階とは必ずしも段階として時期的に区分し得るものではなく、並行して進められたものである。また、ここでは入会整理を入会権解体過程の問題として追求するのではなく公有林野の経営基盤整備の一過程として把握するものであるから、入会整理を次のように定義しておくのが妥当であろうと思われる。すなわち、ここで言う入会整理とは地元農民の柴草採取の事実に対する否定ではなく、その利益慣行を認めつつもそれを町村による公有林野経営という目的の下に従属せしめ、本来の目標たる林業経営遂行の体制を確立してゆくという意味をもつものである。そしてその時、柴草採取権の保証という地元の慣行の是認は政策の側より見れば私権としての入会権の存続ではなしに、町村基本財産の一部使用権であるという論理の上に立つものであることは言うまでもない。

内訓第1号が整理の方向を確定したものとすなら、次の内訓第5号（明治35年10月発令）はその具体的方針を指示したものであると言える。しかもそれは従来の入会慣行を考慮に入れて『地元住民に対し柴草採取等に関しては従来通り自由に使用せしむるため草刈場無料使用条例を制定せしめ或は造林に対しては地上権または部分林を設定せしむ等其地方に適合せる整理を為さしめんがため』²⁾なされたものである。

2) 「下戻林野記念録」前掲25頁。

従ってその限りにおいては整理の方針は旧来の入会慣行を一方的に排除して町村有林野として経営を強行するということにはなかつたと言える。要するに整理に当たっての目的は、①入会利用区分を画定し、柴草採取地としてその管理・経営を合理化すること。②林野条令の制定により管理・経営の方針を明確化すること。③林野施業計画案を作成し、その実施に当たる体制を確立すること。にあったのであり一方向的に農民による柴草採取を否定するものではなかつたのである。内訓第5号はきわめて詳細に下戻林野の取扱方を指示したものであるが、やはりこの段階における整理の方針は第一段階たる所有権の町村への統一にあったことは明白であり、管理区分はその後の問題として考えられているものである。公有林野の経営体制を確立するためには、まずそれを町村有として確定し、法的手続を経るべきであった事は当然のことであり、それ故管理区分の明確化はこの時期においては不十分なまま後の課題として残されざるを得なかつたものである。

先にも述べたが整理の第一段階としての所有権帰属の確定と、第二段階としての入会整理は不可分のものとして進められるのであるが、このことは内訓第5号によっても明らかである。この段階で町村有の確定とともに一村入会、数村入会の解体が志向され、所有形成と入会整理が同時に進行したことは事実である。また、草刈場条例、森林収益分与条例の制定はそれが地元民の利害に直接的に関係するが故に、その後の公有林野経営に当たって紛争の起ることを前もって規制しておいたという点で意義が大きかつたと言えるであろう。それは地元農民より見れば採草利用存続の保証の意味をもち、政策の側より見れば入会権を自らの論理の枠内に封じ込めるための一つの方法のあらわれとしての意味をもつものである。以上の方針に従って整理が実施されたのであるが、下戻後二年を経た明治37年末には当初より町村に下戻された林野を除けば半分をこえる部分が整理を終り、町村有林野として成立している（第6表）。この作業はその後も継続され、遅くとも明治40年には下戻された林野全体にわたって所有権の帰属を明らかにするに至つたのである。

第6表 下戻林野整理表（明治37年12月末日調査結果）

郡名	箇所	下戻総面積 (町)	町村下戻面積 (町)	部落有を町村有 に移した面積 (町)	部落有残面積 (町)	備考
大島	307	942	199	111	632	熊毛郡、厚狭郡は下戻前各町村会において下戻後町村有に移管する事を決議していたので町村有に移したものと計上してある。
玖珂	1,123	13,072	330	11,374	1,368	
熊毛	1,232	2,770	404	2,366	—	
都濃	1,450	5,030	668	233	4,129	
佐波	922	6,039	277	1,685	4,077	
吉敷	503	4,392	1,147	1,166	2,079	
厚狭	2,268	4,082	92	3,990	—	
豊浦	1,536	11,648	85	4,170	7,393	
美禰	1,967	7,435	923	—	6,512	
大津	775	5,458	—	5,297	161	
阿武	3,243	11,318	1,925	5,050	4,343	
計	15,326	72,186	6,050	35,442	30,694	

注) 「下戻林野記念録」32頁より作成。

またこの整理と並行して明治38年9月より41年まで、経営体制確立の一策として林野の実測、地味調査、現況調査等が行なわれている。それまで下戻林野は7万2,000町歩余とされていたが、その数字は藩政期より引き継いだ史料によるものであり、実際の面積は未確認のままにされていた。それ故に、『下戻林野の積極的利用開発の根基を樹立するの必要を生じ先以て』⁹⁾測定・地況・林況調査がなされたものである。この調査の結果下戻林野の総面積は12万町歩に達することが確認された。

3) 「下戻林野記念録」前掲33頁。

この調査の意義は経営基盤整備の上で次の管理区分の確定に至る施策として軽視されるべきではなく、上述の所有権確定、入会整理とともに公有林野整理過程の三本柱とも言うべきものである。この三者相まってはじめて管理区分の確定、施策案作成のための基礎が固められ、公有林野は内実を伴った直轄経営へと歩を進めるのである。

以上見てきたように下戻林野に対する整理は『財産蓄積ノ必要ト林業経営ノ利益』のために、その形成時に当たって入会整理を少なくともその目的遂行の支障とならない程度にまで進め、町村有林野として確立せしめる過程として重要である。この面で山口県公有林野の成立は、下戻をまさに『好機会』としてとらえてなされたものであると言い得るであろう。下戻決定に先立って内訓第1号の趣旨に対する了解を各町村より取りつけていたことは、その後の整理にとって決定的なものとなった。そして下戻に当たっての事情が山口県公有林野の性格づけを明確化させる条件ともなり、またそれをぬきにしてはわが国公有林野政策の基礎的形成として山口県公有林野政策を論じることはできないのである。

ここで下戻が内訓第1号に示されていることを条件に実現されたものであったとしても、なおかつ無視し得ざる問題がある。何故に山口県においては下戻後の入会整理に際して、地元民の抵抗がなかったであろうかという問題である。かつてあれほどに激しく、かつ執拗に官有地奪還運動を繰り広げた同じ県民が入会整理に関しは全く拱手して見過すのみであったとは常識的に考えてもあり得ないことであろう。確かに山口県における公有林野政策は、わが国のその原型をなしており（客観的に見て）、また同じ論理の上で異なった客観的基盤をもつ他地方において展開される政策過程の中で、政策は矛盾と混迷に陥り、空転状況を呈してゆかざるを得なかったとしても、山口県においては政策展開の必然性があったことは事実なのである。しかしこの節においては入会整理と所有権帰属の過程のみを追求するに留め、上述の課題の解明は次章においてなすものである。

第三節 公有林野経営基盤の確立

公有林野の経営基盤は下戻後の整理過程においても樹林地とそれ以外の土地との区分を確定しつつ整備されていったのであるが、それが全県統一的に実行に移され、管理区分を明確にして経営体制を確立してゆくのが大正6年からはじまる政策過程の課題であった。そしてそれは単に林野を「営林地区」「柴草採取地区」「貸付地区」「不要存置地区」というような管理区分をなすのみならず、いわば本来の目的たる林業経営の遂行に向かって如何に林野利用の転換を集約せしめてゆくかの課題をも背負ったものであった。この政策実施に当たっても、やはり無視することのできなかつたのは従来の慣行に従った農民による林野利用の保証と造林推進という政策課題との関連であった。この問題を如何に解決しつつ公有林野の経営基盤が確立されていったのかを以下に考察してみたい。

山口県において公有林野の管理区分を確定し、あわせてその経営体制を確立するための政策が実行に移された一つの画期は大正6年から大正7年の間である。大正6年にはまず8月に県令第36号「町村有林野施業規則」が発令された。その第1条には『町村有林野ノ管理者ハ町村営林地区ニ付知事ノ指定セル期間内ニ施業計画ヲ定メ……』とあり「営林地区」未確定の町村は早急にそれを確定する作業にとりかからねばならないことを示している。その方向に従って発せられたのが同年9月の県訓令第34号「町村有林野整理規則」であるそしてその実施に当たっては「戦後準備共励会」と称する官民

一致の実行宣伝機関を設置して訓令第34号の趣旨を徹底させることに努めている。訓令第34号の目的は『町村有林野整理ノ業務ヲ分チテ整理区分ノ画定、入会ノ整理、柴草採取地ノ整理、林野条例ノ制定』（第2条）にあり、それぞれ次のような方針で進めることを定めている。

一、整理区分の画定

訓令は『町村有林野ハ之ヲ営林地区、柴草採取地区、貸付地区及不要存置地区ニ整理区分スベシ』（第3条）と指示しており、営林地区に関しては大正6年8月の県令第36号「公有林野施業規則」による施業計画案に従って経営することを示しており、またやむを得ぬ場合には部分林を設定することを認めている。

柴草採取地区は『柴草採取地区ハ秣肥料用柴草刈場其ノ他萱及燃料用小柴採取ノ為設定スベシ』（第15条）と規定され、その画定に当たっては『左記各号ノ事項ヲ参考トシ之ヲ画定スベシ 一、採取ノ現況 二、田畑ノ面積 三、牛馬ノ頭数 四、柴草使用ノ習慣 五、緑肥栽培堆肥製造ノ状況』（第16条）としている。

貸付地区は『地上権者若ハ永小作権者ヲ設定シ又ハ営林開墾、牧畜ノ為賃貸使用賃借ノ方法ニ依リ貸付スルエトヲ得』（第17条）べきものであり、そのうち特に営林を目的とするものは『人工造林ニ在リテハ毎年其ノ面積ノ十分ノ一以上ヲ植栽シ十箇年以内ニ植栽ヲ完成スルモノ。天然造林ニ在リテハ稚樹ノ保育及補植作業ヲ為シ十箇年以内ニ成林スルモノ』（第19条）と制限をつけている。そしてその存続期間は『一伐期トシ五十年以内トスベシ』（第22条）としている。

最後に不要存置地区は『将来町村有トシテ存置スルノ必要ナキモノニシテ小面積ノ林野各所に散在シ管理極メテ困難ナルモノニ限ルベシ』とされている。

二、入会の整理

これは大正6年までの間に整理できなかった入会関係の整理を目的としたものであるが、この段階でどれだけその対象となる入会林野が存在していたかは不明であるが明治44年における入会関係のある林野の実数は第7表のとおりである。第7表の合計面積1万2,000町歩余は公有林野全面積中1割強を占めるものである。明治44年から大正6年までの間に、このどれだけの部分が整理されたかは不

第7表 林野入会関係表（明治44年9月調査）

郡名	面積(町)	筆数	町村数	郡名	面積(町)	筆数	町村数
大島	128	19	4	熊毛	508	29	10
玖珂	1,373	45	12	都濃	932	202	13
佐波	271	19	6	阿武	652	94	16
吉敷	2,208	150	15	大津	2	1	1
厚狭	1,283	294	13	豊浦	2,008	103	20
美禰	2,673	173	13	計	12,038	1,129	123

注) 「下関林野記念録」37頁より作成

明であるが、訓令34号に従ってなされた入会整理はこの中の残存している部分に対して行なわれたものであろう。その方針は『町村有林野中地盤ヲ共有スル関係数町村民ガ互ニ入会使用シ又ハ地役の関係ニヨリ入会使用スルモノハ之ヲ整理シ其ノ所属ヲ明ラカニシテ利用ノ目的ヲ達スベシ』（第31条）『入会整理ハ分割、売却、譲与等適切ナル方法ヲ選ブベシ』（第32条）ということであった。さらに具体的には『整理ニ関スル協定ハ各町村会ニ附議シテ之ヲ確定シ整理確定後ハ左記法定上ノ手續ヲ為スベシ 一、保存登記ヲ為スコト 二、処方ニ付郡長ノ許可ヲ得ルコト 三、分割届ヲ為スコト 四、分割登記ヲ為スコト 五、所有権移転登記ヲ為スコト』（第38条）という方法が示されている。以上のような方針・方法をもってなされた入会整理であるが、この時期における入会整理は全体の政策の

中ではその占める比重が相当に低かったであろうことは第7表より想像できるものである。

三、柴草採取地区の整理

柴草採取地区の整理は『柴草採取地ハ之ヲ整理シテ火入ノ弊習ヲ矯正シ併セテ柴草生産量ノ増殖ヲ図リ刈取労力ヲ軽減スル為各使用者ニ付使用区域ノ割当ヲ為シ土地ヲ最集約的ニ利用』（第39条）するためになされたものであった。そしてまず『柴草採取地ハ凡ソ其ノ七分ヲ使用区域割当地トシ三分ヲ柴草刈場予備地トシテ共同使用セシムベシ』（第40条）というように『使用区域割当地』と『柴草刈場予備地』とを画定することにその目標がおかれていた。そして前者に対する取り扱いは『使用区域割当地ハ町村会ノ決議ヲ經テ各使用者ニ付使用区域ヲ割当ツベシ』（第41条）『柴草刈場使用区域ハ町村ニ現住スル構戸者ニテ田畑ヲ耕作シ若ハ牛馬ヲ飼育スル者ニ限り之ヲ割当使用セシムベシ』（第42条）『使用区域割当地ハ五箇年以上十箇年以内ノ期限ヲ附シ割当使用セシムベシ』（第43条）『柴草採取地ノ使用ニ付テハ可成使用者ヨリ年々使用料ヲ徴収スベシ』（第44条）『使用区域割当地使用者ヲシテ其ノ權利ヲ他人ニ譲渡シ又ハ柴草採取以外ニ使用セシムルコトヲ得ズ』（第45条）と定められ、また後者に対しては『柴草刈場予備地ハ使用区域割当地ノ柴草ヲ採取シ仍不足ヲ告グル者ニ限り使用セシムベシ』（第47条）『柴草刈場予備地ハ将来使用ノ必要ナキ場合ハ之ヲ営林地区ニ整理編入スベシ』（第48条）という規定がなされている。

四、林野条令の制定

林野条令制定の目的は『町村有林野ノ経営方法ヲ規定確立スル』（第54条）事にあり、その具体的指示は大正7年3月の県訓令第7号「町村有林野条例準則」においてなされているが、その内容は以上述べてきた一～三の内容を引継ぐものである。

山口県公有林野の管理区分と経営体制確立は、以上に見た大正6年の県訓令第34号の趣旨に従って進行するのであるが、さらにそれに付け加えるものとして大正7年1月県訓令第1号「町村有林野整理区分規則」と、同年3月県訓令第7号「町村有林野条例準則」が布告されている。しかしながらこの両者ともその主要な点については訓令第34号の規定を外れることはないで、ここでは再録することは避けたい。従ってこの期においては概ね訓令第34号の示した線に沿って公有林野の整備が行なわれ管理区分の確定、経営体制確立が推進されていったと考えてよい。そしてそれは『町村基本財産造成ノ為経営スル造林地』（「町村有林野条例準則」第三条）としての「営林地区」の拡大と充実の過程にほかならなかつたことは、後に掲げる第8表によっても明らかなことであり、さらに言うまでもなくそれは下戻直前の明治35年内訓第一号に示された公有林野展開の基本方針の文脈上にあるものであり、下戻による公有林野形成のもつ意味はここにおいても明瞭に貫かれ、実現されていていっているのである。

第8表 大正12年度以降公有林野整理状況一覧表

年度		大正12年度	同13年度	同14年度	同 15年度 昭和元年度	昭和2年度	同3年度	同4年度	同5年度
営林地区	累 計	52,769	56,898	59,542	61,997	64,789	66,397	67,216	67,850
	年度増減		4,129	2,644	2,455	2,792	1,608	819	634
草地 柴草採取区	累 計	40,764	37,217	35,144	32,460	31,130	30,376	30,230	29,193
	年度増減		(3,547)	(2,073)	(2,684)	(1,330)	(754)	(146)	(1,037)
貸付地区	累 計	15,499	15,005	14,716	14,869	14,752	14,878	14,883	14,935
	年度増減		(494)	(289)	153	(117)	126	5	52
不地 要存置区	累 計	7,191	8,216	8,469	8,809	9,116	9,439	9,492	9,620
	年度増減		1,025	253	340	307	323	53	128

注) 単位は町。()は減少。「下戻林野記念録」54頁より集計。

このようにして進められた'公有林野経営基盤の整備は『其の進捗顕著にして大正9年一先づ結了する』¹⁾ことになるのであるが、それはその後も続行され昭和5年においては相当程度の進展を見てはほぼ終了に至るのである。

1)「下関林野記念録」前掲39頁。

大正12年以後昭和5年に至るまでのその過程を表にあらわせば第8表のとおりである。

かくして管理区分の確定による経営基盤の整備をほぼ終了した公有林野は、この後その次の段階としての経営方針の樹立にとりかかるのであるが、その実施に当たって大正9年2月県令第9号「町村有林野施業規則」が施行されている。その目的としたところは『大正六年九月訓令第三十四号町村有林野整理規則に基き林野の整理を完了し法定の手續を経たる町村営林地区に対し無洩施業計画案を編成せしめ秩序ある施業方針に準拠し林野の経営を行はしめ一つは町村基本財産の造成を図り自治独立精神の涵養に資し一は町村民に対し林地施業の模範を示さむ』²⁾ことにあったようであるが、それは大正6年8月の県令36号の「町村有林野施業規則」に若干修正を加えたに過ぎないものである。

2)「下関林野記念録」前掲68頁。

施業計画編成に関しては6年8月県令36号も、またそれを承継ぐ9年2月県令9号、15年4月県令4号も細目にわたる規定はなしておらず、その具体的内容は各町村の実態による他ないが、これらを一貫して流れる論理は公有林野の経営方法確立とその実行にあり、またそれは町村基本財産の蓄積を第一義的目的として行なわれるべきものであるということであった。大正6年にはじめて施業案編成に着手した公有林野は、昭和5年に至って207市町村、11万2,600町歩余の内、167市町村9万6,300町歩余がその編成を終了し認可を受けるに至っている。

第三章 公有林野政策の基礎的形成

第一節 公有林野政策の必然性

現実に政策はそれを受け容れるなんらかの客観的根拠なしには施行されるものではない。山口県公有林野政策がもしなんらかの恣意によってのみ行なわれ、客観的な根拠を有しないものであったならば、恐らくその政策推進過程において大きな混乱と激しい地元民の抵抗を呼んだであろう。確かにわが国公有林野政策は、なかんずく部落有林野整理統一政策は全国的に見て多くの矛盾と欠陥を露呈したのは事実である。しかしそれは政策が国家権力によって全く恣意的に考え出され実行に移されたことに原因があるのではない。それでは問題の起らなかった地域に対する説明がつかない。現実的力関係の強弱にその理由を求めるとしても、少なくとも一定の社会・経済生活を営む単位としての地域の客観的分析なしにはその追求はなし得ず、またその分析を抜きにしては政策過程追求は少なくとも科学的態度を不鮮明にするものである。政策過程追求は実はその客観的根拠の追究と不可分のものである。

わが国公有林野政策が山口県という一地方において、言うならば特殊的状況を背景にしてその基礎的形成を見たという本論文の最も主要なる主張からすれば、それは決して国家権力の恣意のみによって考え出され実行に移されたものとは言えないものである。山口県公有林野の形成と展開過程は、とりわけ所有権の統一と入会整理は、まさに旧来の入会林野の解体と体制内化の過程であった。そしてその処理の仕方、すなわち山口県公有林野政策は山口県においてはその実行の必然性をもったのである。その客観的基盤において、またその政策過程の内において。しかしながら同様の論理をもって展開される政策が、その対象地域の外延的拡大を見る時公有林野政策は各地で混乱に陥った。それは政策が全くの恣意によって行なわれたが故の矛盾ではなく、ある一定の状況には適合的に樹立された政策が、異なった状況に直面した時に生ずる矛盾であった。わが国公有林野政策の展開の下に進行する入会林野の解体が、ある時は政策と拮抗し、またある時には政策と融合し合って進展したということ

の意味はかかるものである。

では次に山口県における必然性とは何であったのか、そして何故に政策推進過程において政策自体に破綻をきたすほどの抵抗が起きることはなかったのかを考察してみよう。山口県公有林野政策は次の三つの課題解決を根幹として進められたものであった。第一に所有権の町村への統一、第二に入会整理、そして第三に林業経営の遂行。この三つの問題についてそれぞれ分離して考えることは、政策自体必ずしも三段階的に遂行されたものでもなく、特に前二者に関してはその間に一線を画することはできないところから、ここでは分離させて考える方法はとらない。勿論第一の問題については独自の必然性とも言えるものがあつたことは否定しないが、それについてはすでに第一章第三節において基本的に解決済みのことであるので、この節においては再び繰り返す繁は避けたい。それよりもむしろ第二の問題を中心にして考察することにより、異なった視点から第一の問題への展望もなし得るのではないかという考えの上に立って、ここではまず入会整理を可能ならしめた基盤を把握することからはじめたいと思う。

一、入会林野の系譜を問題にしなければならないこと。

山口県における入会林野の系譜は大体次のように分類し得る。

(a) 藩体制下の「山野」を起源とするもの。これはすでに述べたように官民有区分の過程で「官民有未定地」(=「公有地」)とされ、後に官有地に編入され明治35年下戻の結果公有林野となったものである。

(b) 「御立山」を起源とするもの。明治維新の際、当時の村が藩主の払下げを受けて購入し村持地としたもの。これは実際の所、入会林野と呼んでいいものかどうか疑わしいが、一応一つの系譜として取り扱っておく(「御立山」入会の成熟と考えられる場合もあるという意味)。

(c) 藩政期の「地下修補山」「地下普請山」等の「御預山」を起源とするもの。地租改正、官民有区分の時これらは「村受公有地」として民有を認められ地券を交付されたもので、町村制下においては町村を構成する大字・字共有地として残ったもの。

本論文で取り扱った明治初年から昭和初期に至るまでの山口県公有野政策の対象は、上の(a)の部分

第9表 藩政期における山林区分別面積
(山口県大津郡油谷町)

区分	箇所	面積(町)
御立山	78	417
勘場修補山	2	0.1
地下制道修補山	6	367
・地下修補山※	29	775
浦修補山※	1	0.8
給領御領山※	10	77
合壁山※	80	695
寺社境内山	22	21
狼烟場山	7	—
・山野	—	473
計	235	2,825.9

注) 1. 天保13~14年収録防長風土注進案(18)による
2. ※は課税対象山林
3. 山野は「注進案」よりの推定面積
4. 一は「注進案」に記載なし
5. ・印が入会関係山林
6. 「入会林野整備促進調査事業報告書」山口県発行参照

分つまり下戻林野であった。わが国公有林野政策の基礎的形成の場は下戻によって成立した公有林野であり、(b)、(c)の形態の入会地は対象として取り上げられることはなかったのである。明治35年以降の山口県公有林野政策の課題は12万町歩にも上る下戻林野の整理、統一そして経営基盤の確立にあつたのである。(a)、(b)、(c)の形態が全県的にはどのように存在していたかは把握されていない(史料の制約が原因)が、大津郡油谷町についての集計は第9表のとおりである。この例では「地下修補山」の方が「山野」よりも大きな面積を有しており、「地下修補山」の存在が、「山野」における入会整理を可能ならしめる要因になっていたと言えるものである。それ故「山野」は『最後の逃げ場所』『生命の如き尊厳』¹⁾をもつたものとはいささか趣を異にするものである。

1) 奈良正路氏がその著「入会権論」の中で使用した言葉。

しかしながら入会林野が(a)の形態以外の系譜でもって成立していたとするのは、少なくとも外在的要因としかなり得ない。政策の遂行が、その対象とするものの性格に依るものであるならば、政策の必然性・客観的基盤は内在的契機でもって論じられなければならない。この両者相まってはじめて山口県公有林野政策の必然性は解明せられるものである。それ故、内在的契機としての「山野」の性格如何が、まずもって重要な問題として提起され得るであろう。

「山野」と「地下修補山」「地下普請山」(差し当たって(b)の形態は考察しないが、論理展開上からは後者に含めて差し支えないと思われる)は明らかに近世における入会林野の所持の形式の相違を示すものである。何故にこのような所持の形式が生まれたのか、またそれは如何なる利用関係を内包しているのかという問題は今後の研究課題として重要であるが、その根本的解決は未だなし得ていないが故に、ここでは現在までに与えられている史料の中で両者における入会利用の強さについて比較を行なってみたい。入会林野の所持の形式の相違の内実は、現象的にはその林野利用に際しての入会的林野規制の相異としてあらわれると考えられるからである。

一、所持の主体が萩藩林制上如何に取り扱われていたかを比較すれば、「山野」は何村には何ヵ所あると記されてはいても、その所持の主体の規定は全くない。そして実体的に見て、何村にあるという記述は必ずしもその村の支配下にあるということを意味してはいないのである。一方「地下修補山」等のいわゆる「地下山」は、林制上明確に所持の主体が規定されており、また実態的にも所持の主体たる村が林野の管理・利用権を行使していたものである。勿論、先にも掲げた慶長14年検地御箇条類の規定を見ても分るように、「山野」もまた、村請地としての性格をもっていたのは事実であるが、所持の主体は「地下山」に比べれば必ずしも明確ではなかったようである。

二、入会的林野規制の側面より見れば、「山野」は「地下山」に比べて、それが弱かったと考えられる。その根拠としては、まず利用が主に田畑に隣接した部分に限られ、その部分も田畑に付属したものとして売買されていたという事実(「官民有未定地慣行成跡上申書」仁保村戸長報告に、この間の事蹟が述べられている)、そしてそれ以外の部分に対しては奥山地帯でもあることから概して利用がなされていなかったという事実等から、必要な部分は利用区分が固定化してしまっており、その他不必要な部分に対しては、たとえ利用がなされていたとしてもそれは入会規制に基づくところの利用関係のあらわれとして評価し難いものである。「山野」は、「御立山」「御預山」「合壁山」(カフベキヤマ) (=百姓の私有林)等によって支配の範囲が確定された後にもなお残存していた林野であり、図面上の配置は奥山地帯にある。また、藩政期中期以後、林木の商品化の進展とともに「山野」に対する立木仕立が頭百姓層を中心に活発に進行したという事実、さらにそれが「合壁山」となったということからも²⁾、「山野」は必要に応じて自由に個別所持になり得るようなもの(このことに関して村と個人との紛争の例は全く報告されていない)であったと考えられるのである。すなわち、入会規制に基づく利用は弱かったと考えられるのである。

2) 延宝8年「御書附」。

これらのことから、官民有区分の際「地下山」は「村受公有地」の地券を交付されるのに対して、「山野」は全く所有の確証がないとされ民有は認められない結果に結びつくのである。いわゆる「比隣保証」の判定に際しても、明確な入会利用の証拠が見出されなかったと言うことも、上述のことを根拠づける一つの条件ともなるであろう。そしてさらに付け加えるならば、第9表の大津郡油谷町の例のように「山野」と「地下山」とは、課税の面でも取り扱いが全く異なっていたということも、また「村請地」でありながら入会利用という面から見れば「山野」は「地下山」に比してその判定が困難であったという内容を示すものである。

このように、「山野」は所持の主体も不明確なものがほとんどあり、入会的林野規制も弱く、さらにその大部分が未利用地か不必要な地であったということから、官有地編入に際しても『敢えて異議

を扱まざりき』というような状況があらわれたものであろう。それ故「山野」は、本来的な意味における入会林野とはなし難いものとして結論し得るものとなるのである。

以上のように、入会整理・公有林野政策遂行の基盤は、まず山口県における入会林野成立の系譜、すなわち萩藩林制上の問題に求めることができるのである。

二、草肥農業の後退により採草地の占める地位が低下しつつあったこと。

明治13～4年にかけて地元より提出された「官民有未定地慣行成跡上申書」によっても、「山野」の利用は田畑の肥料、家畜の飼料採取をめぐってなされていたことが示されている。従って、もしこの面の利用が依然大きな比重を占めているならば、明治35年以降の公有林野整理過程の中で当然大きな抵抗が生ずるはずであるが、少なくとも目立った動きとしてはそのようなものはなかった。それは、すでに前章で述べた整理過程の際の方法（地元利用を排除するものではなかったこと）にも理由を求めることができるが、さらにもう一つの理由としては、農用採草利用に供する林野の地位が比較的早期より低下していたということにあるのではないかと思われる。山口県における金肥の導入は比較的早く、特に農業先進地域（瀬戸内側）では幕末期の稲作に干鰯鯀粕、油粕、石灰を施用し増収を図った³⁾とされ、明治38年に至っては大豆粕の施用量が1反当たり7～8貫から10貫程度も使用する農家が全体の7～8割ほどあり、その他の農家も堆厩肥、草肥、人糞等の自給肥料に依存していたが、石灰肥料は早くから普及していたので明治25年頃には自給肥料に加えて石灰を反当数10貫から100貫以上も施用しており、明治末期に至っては、石灰使用量は40～50貫程度にまで減少したが、かわって大豆粕が使われるようになっていた。このような金肥使用量の増加は山口県における稲作が明治末期に多肥多収量の小粒種の耕作を中心とする方向にかわってゆく転換点にあったことと関連があるものであり、またその時期は清国からの輸入大豆粕が激増し、金肥の主位を占め、さらに過磷酸石灰使用も普及した時代であったということに対応するものである。

3)「山口県文化史」現代篇74頁。

明治38年山口県農事試験場の「初年以来の米麦作沿革」によれば、明治中期の稲作は肥料投下が中・小粒種に比べて少量ですむ大粒優良品種が全体の約7割を占めており、それ以前の段階では逆に肥料投下量の多い小粒品種が大部分を占めていたのである。明治中期に大粒種が中心にされたのは、酒米、県外輸出来米として単価が高かったことにより、「防長米改良組合」「県農会」の指導により普及した結果によるものであり、大正8年以降特に顕著に大粒品種の比重が低下してゆく（大正5年で5割）のは、特に酒米、県外輸出来米生産を目的としない一般の農民が大粒品種よりも収量の多い小粒種の方を選択したためであるとされている⁴⁾。

4)「山口県文化史」現代篇160頁。

このように山口県の稲作は小粒品種（明治初期）→大粒品種（明治中期から）→小粒品種（大正中期以降）とその中心が移ってゆくのであるが、明治中期に至って施肥量が少なくすむ大粒品種が選択された時は、ちょうど金肥普及の時期に合致しており、林野からの草肥はその地位を相対的に低下してゆく時期にあったと言える。その一つのあらわれとして明治43年現在の個人有林野の地目別面積について見れば、台帳面積17万6,000町歩余に対して樹林地合計15万2,000町歩余と、全体のほぼ85%が樹林地となっている。広大な「山野」が公有林野となり柴草採取地は必らずしも保証されることがないという可能性の下での、この数字はたとえ公有林野に対する旧来の採草慣行を十分に認められることがなくても、もはや営農に差し支えないほどに、農業が草肥依存段階から脱却していたということを物語るものではないだろうか。そしてまた、そのことを前提にして「柴草採取地区」の縮小と町村直営の林業経営地「営林地区」の拡大が可能になったのであろう。以上のように農業：稲作構造の上でも公有林野政策遂行の基盤はあったのである。

第二節 山口県公有林野政策の意義

明治43年内務・農商務両次官の共同通牒「公有林野整理開発ノ件」の布達を契機として、いわゆる「部落有林野整理統一事業」が進行し、部落有林野の町村への所有権統一が集中的課題として追求されていったのであるが、わが国公有林野政策の基本的課題は公有林野上において用材生産を推進してゆくことにあり、所有権統一は内実を伴った町村直轄への一つの手段であったのである。しかしながら明治43年以来今日に至るまでのわが国公有林野政策の過程をたどって見るならば、少なくとも政策遂行過程は町村直轄による林業経営の展開過程そのものであるとは言い難い。そこで公有林野政策の基本的な性格を内実を伴った町村直轄による用材林経営にあると規定してみても、全国的な政策の混迷状況からは直ちにその規定をひき出し得ない。むしろ混迷状況そのものが公有林野政策であるという印象さえ受けるものである。ところで、これまで考察してきた山口県における政策過程はどのようなものであったであろうか。もとより山口県公有林野政策と言っても、国の政策論理より外れた独自の政策などあるはずがないであろう。とするならば山口県公有林野政策もまた、わが国公有林野政策の論理が如何なるものであったのかという課題追究の中で位置づけされなければならないであろう。確かに山口県公有林野政策は、下戻を画期としているという理由にもよるが、全国的な政策推進に先立つこと8年、すなわち明治35年に政策遂行は端緒についているのである。所有権統一、入会整理、町村直轄による林業経営体制の確立、この三つの根幹をもった山口県公有林野政策は確かに明治43年以降に実施されるわが国公有林野政策の論理から外れることはない。それどころか、時期的にも先行していることにもよるが、山口県における政策展開が、恰も全国における政策展開の基礎になっているかのごとく思えるのである。わが国公有林野政策の延長上に（すなわち一般的様相の中に）山口県公有林野政策という特殊的事例があるのではなしに、逆にその特殊的事例が一般的様相自体を生み出しているかのごとく見えるのである。すなわち、語の本来の意味とは異なるが、山口県公有林野政策はわが国公有林野政策の原型とも言い得る様相を呈しているのである。しかしながらわが国公有林野政策は、山口県における政策過程の終了をまって始まったものではない。それ故に、山口県における政策過程はわが国公有林野政策の形成そのものにはなり得ないのであり、従って語の本来の意味するところとは異なった形での原型を呈示するものとして性格規定をなすものとなる。。そして政策展開が8年先立ってなされたとしても、一応経営体制確立が終了するのが昭和初年段階であることから、山口県公有林野政策の展開過程はやはり全国的な政策展開過程の中で進行していったものである。すなわち一般的な矛盾と混迷と政策の空転状況（内実を伴った直轄化への前段階である所有権統一という手段が自己目的化したという意味において）を背景にして、明治35年内訓第一号で示した林業経営の推進という本来的課題の実現を順調に果たしながら、山口県公有林野政策はその体系を形成していったのである。それは前述したように県独自の政策論理でもって進められたものでは決してなく、やはりわが国の公有林野政策論理の文脈上にあったものである。しかしながらその様相は、政策自体をとってみても、政策対象としての公有林野の動向をとってみても、まさに極端とも言えるほどの相違を示している。それではこの相違は何故にもたらされたものなのであろうか。山口県は単にウマくいった例として把握されるに過ぎないのであろうか。第一章第一節で一般化して提起した課題の追究は、全政策過程の考察を終った今解明されるものである。その理由はまず第一に政策自体の中に、そして第二に政策の客観的基盤に求められるべきものである。まず第一の問題から見てみよう。山口県公有林野政策は、すでにたびたび述べてきたように明治35年に樹立され、以後その展開をみていくのであるが、それが全国的な政策実行時期と幾分ずれており、その意味でいわば県の客観的基盤に適合した形で政策の樹立を行ない得たのであり、町村直轄による用材経営の推進という目的を言えば純粋な形で提起し得たのである。そして下戻を契機としていたということが、一層それに有利な条件となっていたことは言うまでもない。しかしながら、山口県より8年遅れて出発する全国的な政策過程においては、まずもって町村直轄の実をなすために所有権の統一を第一の目的として設定したのである。し

かしながら政策はその第一の段階で混乱に陥り、第二の入会整理、第三の経営体制確立は解決され得ないままに政策は空転状況を露呈するのである。そしてその空転状況の中で公有林野政策は、政策目的の多様化（農商務省、内務省等の意向が对象的に部落有林野に同一化したこと）現象と相まってますます混迷の度を深めていったのである。それ故山口県における公有林野政策過程と明治43年以後のわが国公有林野政策過程の様相とを比較すれば、同じく公有林野政策と言いながらも、まさに似て非なるが如き印象を受けるものとなるのである。このような状況の中で、すなわち山口県公林野政策過程がわが国の一般的な様相とは似て非なるものであったとしても、それは結局わが国公有林野政策の論理から外れることはなく、しかもその本来的目的を最も純粋に政策体系として具現しており、さらに若干先行しているとは言え、やはりわが国全体の政策推進の中で政策展開がみられたということの中で、私は山口県公有林野政策の遂行過程をわが国公有林野政策の基礎的形成過程として把握し、それを考察してきたのである。これまでも何度か述べてきた基礎的形成の第一の意味はここにある。

第二に政策対象そのものの性格について述べよう。前節において山口県公有林野政策の対象とした下戻林野＝「山野」の性格を論じた。そしてその結果、「山野」は藩政期において入会的林野規制の弱かった林野であり、またそれは多くの部分が未利用地であったことが説かれた。実はこのことが山口県公有林野の根本的な特徴なのであり、またそれを対象にしてなされた山口県公有林野政策の本質理解につながるものとなるのである。「山野」が本来的な入会林野でなかったことが、所有権統一にはじまる公有林野の展開を比較的容易ならしめた最も重要な因となるのである。それ故、それを対象にしてなされた公有林野政策は、本来的な入会林野を対象にしてなされる公有林野政策とは言い難い難いものである。山口県公有林野政策が、まさにそのような政策対象の性格に立脚して樹立され、推進されてゆくことができたものであるかぎり、同じ政策論理の上に立ち同じような過程をたどってゆくとするわが国公有林野政策が、いわば本来的な入会林野に対象としてぶつかった時、それは矛盾と混迷の様相の露呈を必然のものとしてもたらされざるを得なかったのである。この意味で、先に述べた似て非なる公有林野政策の性格を論ずるならば、山口県公有林野政策は本来的な入会林野政策とは言い難いものとなる。それ故に、山口県における様相（特殊）と全国における様相（一般）との食い違いは、山口県において政策が矛盾なく進められ得たということ自体の内部にすでに含まれていたものであると言い得るのである。そして、一般の中で特殊を対象化し、そしてそのことを通じて再び一般を見た、わが国公有林野政策の基礎的形成としての山口県公有林野政策の展開過程は、まさしくネガティブな意味での基礎的形成過程としての意義をもつものであると結論し得るものである。

Résumé

(1) The purpose of the policy of public forests in Japan is considered to establish the real condition of the enterprise of timber forests under the direct control of administration. But the process of the policy is stupefied on the whole ; it doesn't always follow that we can recognize the purpose of it. In this circumstance the process of the policy in Yamaguchi Pref. gives us good matters to understand the substance of it in Japan.

(2) However, it may be impossible to regard the process of the policy in Yamaguch Pref. in the same light as that in Japan ; on the contrary one is not akin to the other. It depends on the difference of the objective basis of the policy.

(3) 'Sanno', which is the property liable for the policy in Yamaguchi Pref., is not taken for proper commonage, terefore the policy in Yamaguchi Pref. involves confused conditions in other prefectures. In this meaning the process of the policy in Yamaguchi Pref. is considered to be the negative archetypal formation of it in Japan.