

〈論 文〉

## 急速な宅地化と財産区の変質

本 山 美 彦\*

### I はじめに

10年近く前，雑誌『WEDGE』に次のような記事が載った（要約）。

戦後，数多くの方が苗木を背負い，奥山まで徒歩で分け入って，未来の世代のために一所懸命植えた木々が，哀しいかな，いまや放置されている。

50歳という伐採に適した樹齢を迎えた多くの杉は，都市住民にとって花粉症を引き起こす厄介な存在でしかない。山は放置され，山に愛着のない世代への相続が進んでいる。自分の土地の境界すら分からなくなっている。手入れされずに荒れていく森林は，国民から関心をもたれないまま，外国人に大規模に売られている。これぞまさに森林の「孤独死」ではないか（『日本の森林『孤独死』寸前』，『WEDGE』2010年9月号）。

2019年2月22日，橋本淳司のルポによれば，放置された森林は，保水力をほとんど失っている（以下要約）。

広葉樹の森を伐採したり，畑を潰したりし，資材として利用しやすい杉や桧に覆われた林は，拡大造林と呼ばれている。

苗木はほぼ同じ早さで成長する。だが，狭い土地にすし詰めに植えられた状態では，枝葉が重なり合い，日光が地面まで届かない。そのために必要な間伐も1960年代にほとんどなくなってしまった（福井県の名産に杉間伐材からなる割り箸がある。しかし，同県の大野市の有名ソバ店で，「資源保護のために，当店では割り箸を使っておりません」という張り紙を見た驚愕はいまでも忘れることができない—本山注）。

1960年代，国産の木材は安い外国産の木材との価格競争で敗れた。さらに新建材（石膏ボードや合板を使った工業製品）も出回るようになると国産の木材の需要が急減した。

日本は国土の7割が森林だが，そのうちの多くが放置された林になった。光を失った大地は生命の息吹を失い，根を深く張らない針葉樹は，比重が軽くて水に浮きやすいため，豪雨の際，濁流を滑るように流れて橋や堤を破壊する（橋本 [2019]）。

森林の惨状を回復させるには，市町村に入会山地の管理を委託するか，木材の専門業者に運営権

---

\* 京都大学経済学研究科名誉教授

を譲渡するしかない」と、林野庁長官の沖修司が、『日刊工業新聞』からのインタビューに答えた(要約)<sup>1)</sup>。

同氏は言った。農地と違って、林業では所有者と作業者が別であるうえに、事業対象となる森林面積が小さくて作業は非効率である。それを改善すべく、「森林環境税」の創設(2019年3月27日に成立一本山注)で「小規模な民有林を束ねようと考えました」。

「管理が難しくなっている人工林を市町村が預かり、林業経営者に貸し出すのが森林バンクという考え方」、それは、「意欲と能力のある林業経営者と、森林を“つなぐ”システム」である、「所有者や境界線の情報を載せた『林地台帳』の整備も進め」る、所有者に経営者に林野を預ける意思を問うためである。

「新税の創設で、補助金とは違う方法で森林整備ができる道が開けた」、「新税を使った森林整備は、市町村からの発注事業」であり、「地域に意欲と能力がある林業経営者を育てるきっかけになると期待してい」る。

「主伐(=<sup>しゅばつ</sup>伐採期に達した樹木を切ること)に視点を置くため、高額なA材を切り出せる森林が増え」、「A材を安定供給でき」、「JAS材として構造計算ができる材になれば付加価値がつき、公共施設、倉庫など非住宅用途にも広がり」、「川上から川下までつながり、林業の成長産業化ができる」。

つまり、「森林環境税」の新設は、そもそもが入会林野であった山地を、コンセッション(運営・管理の民間委託=いわゆる公共事業の民営化のこと)の対象にしようとするものである。しかし、これでは、過去の入会林野、財産区といった未解決の問題をさらに複雑化させる無謀な政策でしかない。広島市や神戸市に大きく存在する財産区について、現代人は知らなさすぎる。

## 1 地籍について

土地の所有者や所有形態について、理解するのに難しい用語が多いので、まず、基本的な用語の解説から本稿を始めたい。

「地籍」<sup>ちせき</sup>という用語から解説する。地籍とは土地に関する「戸籍」のことである。地籍を調査し、記録するのに基本的用語として使われるのが「一筆」<sup>いっぴつ</sup>である。これは所有者が支配する土地の「一区画」を指す。

一筆の区画ごとに「地番」<sup>ちばん</sup>という番号が当てられる。そして、土地の用途による区分けが行われる。「地目」<sup>ちもく</sup>である。「宅地」、「山林」(耕作の方法によらないで竹木の生育する土地)、「田」(=農耕地で用水を利用して耕作する土地)など、現時点で23種類ある<sup>2)</sup>。

1) 「日本には数多くの放置された森が……『森林環境税』で整備へ一歩、林野庁・沖修司長官インタビュー」、「ニュースイッチ」、『日刊工業新聞』2018年1月13日号、<https://newswitch.jp/p/11649>、2019年3月10日にアクセス。原木には、厳密な定義はないが、真っ直ぐのものをA材と呼んで、住宅用に使われている。やや曲がったものがB材、曲がった枝状態のものがC材。B、Cは非住宅用。このA材を工業用にも加工できるようにしようというのである。

2) 登記上の地目(登記地目)と実際の用途(現況地目)は同じとは限らず、異なっている場合もある。本文中に挙げた「宅地」、「山林」、「田」以外に「畑」(=<sup>はたけ</sup>農耕地で用水を利用しないで耕作する土地)、「学校用地」、「鉄道用地」、「塩田」、「鉱泉地」、「池沼」、「牧場」、「原野」(=耕作の方法によらないで雑草、灌木類の生育する土地)、「墓地」、「境内地」、「運河用地」、「水道用地」、「用悪水路」(=<sup>ようあくすいろ</sup>灌漑用又は悪水排泄用の水路)、「ため

土地の区画、地番を記載した図面が「地籍図」、1筆ごとの土地について、所有者、地番、地目、面積を記載した書類（簿冊＝ぼさつと表現されることが多い）が「地籍簿」である。

日本の地籍図の作成は古く、701年の「大宝律令制定」による「班田収授制」の進展過程で、時間をかけて作られたらしい。班田収授は6年に1度行われた。戸籍も同様に6年に1度作成されており、戸籍作成に併せて班田収授が実施されていた<sup>3)</sup>。

統一的な方法による全国的な土地調査は、有名な「太閤検地」である（1582～98年に豊臣秀吉によって行われた検地）。なかでも、1594～95年の「文禄検地」がもっとも徹底したものであった。それは、従前の荘園制的特権を打破し、耕地1筆ごとに1作人を原則として、すべての土地を画一的に領主に直属させようとするものであった。貢租収納柝も京柝に、土地の単位を石高に統一、6尺3寸を1間、1間平方を1歩、1段（反）を300歩と定めた<sup>4)</sup>。

1872（明治5）年、明治政府は、田畑売買を解禁し、作付けの自由を認めた。売買後の所有権の移動を明確にするために、「地券之証」（壬申地券）が発行された。

その翌年の1873（明治6）年から1881（明治14）年にかけて、「地租改正条例」（1873年7月）に基づき、土地価格を算定すべく、土地調査を実施した（「地租改正事業」）。

土地調査を終えた後、政府は、1884（明治17）年3月、「地租条例」を公布、統一した形式による「土地台帳」を、現在の市町村役場に相当する「戸長役場」に備え置くことにした。ただし、この調査の不正確さが露呈し、翌年（1885年）の2月、各府県に新しく「三斜法」（三角形に分割して測量）を用いた再調査を命令した（「地押調査ノ件」<sup>5)</sup>）。この再調査は大規模なもので、この年の調査でもって、明治の地租改正事業は終了したとされている。

## 2 「入会林野」に対する明治政府の敵視

1869（明治2）年の「版籍奉還」によって、それまで各藩の所有であった「藩有林」を、そして、1871（明治4）年の「社寺領上知」<sup>しやじりょうじょうち</sup>によって、「社寺有林」を、さらに、1873（明治6）年の地租

池]、「堤」<sup>せいこう</sup>、「井溝」<sup>でんぼ</sup>（＝田畝又は村落の間にある通水路）、「保安林」<sup>あんりん</sup>、「公衆用道路」<sup>こうしゅうようだうろ</sup>、「公園」<sup>こうえん</sup>、「雑種地」<sup>ざくしゆち</sup>が指定されている。「不動産登記規則」（平成17年法務省令第18号）第99条及び「不動産登記事務取扱手続準則」（平成17年法務省第456号通達）第68条」による。

- 3) 飛鳥時代の律令では6年に1回、「口分田」<sup>くぶんでん</sup>として6歳以上の男性へ2段（720歩＝約24アール）、女性へはその3分の2（480歩＝約16アール）が支給され、その収穫から徴税が行われるとされていた。口分田を給付することは、人々を一定の耕地に縛り付け、労働力を確実に確保できる最良の方法であった。

記録上は、奈良時代の8世紀を通じて順調に農地の支給（班田）が行われていたが、800年の記録を最後に班田は行われなくなった。これに伴い、口分田制度も急速に衰退したと見なされている。

口分田は原則として売買・譲渡・質入などが禁じられていたにもかかわらず、奈良時代後期頃から質入などの問題が発生しており、班田が順調に行われなくなると売買や譲渡なども行われるようになり、口分田も事実上農民の私有地になった。これらの土地が大寺院や貴族の下に集積され、後の「荘園」に転化していくのである。  
<https://kotobank.jp/word/口分田-55876>, 2019年3月16日にアクセス。

- 4) <https://kotobank.jp/word/太閤検地-91096>, 2019年3月16日にアクセス。

- 5) 「地押」<sup>じおし</sup>とは、田畑の品等や「石盛」<sup>こくもり</sup>を従前のままとし、「反別」<sup>たんべつ</sup>を測量しなおすこと。<https://kotobank.jp/word/地押-839264>, 2019年3月17日にアクセス。石盛とは等級別1反当たりの標準収穫量。<https://komonjyo.net/kokumori.html>, 2019年3月17日にアクセス。反別とは、町・反・畝・歩の単位で表した田畑の面積のこと。<https://kotobank.jp/word/反別-564707>, 2019年3月17日にアクセス。

改正によって、所有者不明の林野を、明治新政府は、官有林に強制的に編入した。

1876(明治9)年、「山林原野等官民区分処分法」によって、山林の「官民有区分」が明確にされた。そして、1881(明治14)年、農商務省が創設され、同省の山林局が官有林を所管することになった<sup>6)</sup>。

1889(明治22)年4月1日、前年に公布されていた「市制・町村制」が実施された。それは、それまで、7万有余あった町村数を1万3,000有余にまで減少させるほど、大規模な町村合併政策であった。この合併政策が実施される前には、集落に所有されている「入会地」の林野<sup>7)</sup>は町村所有に移管されてはいなかった。

1889年の政策には、入会地の管理権を町村に移管させて、日露戦争後の財政基盤強化を図るという狙いもあった。この政策を主導したのは、「内務卿」<sup>8)</sup>の山県有朋(1838~1922年)であった。山県は、1883(明治16)年、内務卿に就任し、以降も、初代の「内務大臣」として、地方行政改革に邁進していた。しかし、山県自身が官有地の払い下げを受けている<sup>9)</sup>。

6) <http://www.rinya.maff.go.jp/j/kouhou/archives/ringyou/kokuyurin.html>, 2019年3月14日にアクセス。

7) 集落に所有されている入会地は、「部落有林野」と称された。一定地域の住民が、燃料、肥料、飼料用の草木や落ち葉の採取、牛の放牧などを目的として、一定の山林原野に立ち入る慣習を「入会」という。この慣習を利用できる権利が「入会権」である。

江戸時代には一村の百姓全員で利用する「村中入会」、数か村の村々が共同利用する「村々入会」があり、利用形態も平等利用の場合と身分・階層による不平等利用の場合があった。維新後は地租改正によって、農山村の入会地の所有権が確立されたと言われているが、地域ごとの慣習の違いから入会権をめぐる紛争は絶えなかった。

明治政府は、地租改正作業において、宅地、耕地、林野などの土地と所有者との関係を「一地一主」の原則で整理しようとしたが、この枠に収まらない入会地を「公有地」に編入した。<https://kotobank.jp/word/入会権-436359>, 2019年3月10日にアクセス。

公有といっても、入会地は、新しくできた町村からは独立できた。町村に管轄権が移行することに農民が強く抵抗したからである。

入会地を主体としていた原野は、20世紀初頭段階でも、まだ500万町歩(≒ha)あったと推定されている(小椋[2012], 207頁)。

8) 1873(明治6)年、征韓論が引き起こした政変(「明治6年政変」)を機に、大久保利通(1830~78年)が主導して「太政官」の下に「内務省」を新設し、自ら「内務卿」となった。1885(明治18)年に「内閣制度」が成立するまでは、内務卿が実質的な首相であった。

内務省は、大蔵省、司法省、工部省から、戸籍、土木、郵便、地理、勸農、警察、測量など国政業務のほとんど、さらに、検閲機能も加えて、地方行政と治安維持を担当する強力な組織であった。そうした業務のうち、内務卿は、地方行政・警察・土木・衛生・国家神道など、大蔵・司法・文部各省を除く内政のほとんどを掌握する強権を持っていた。内閣制度の成立以降は、内務卿は、「内務大臣」と改称されたが、第二次大戦敗北後のGHQによる内務省の解体・廃止に至るまで、内閣総理大臣に次ぐ副首相格のポストと見なされていた。

9) 山県は、1894(明治19)年、栃木県にあった「第三種官有地」の天然林約150町歩、草山600余町歩を政府から払い下げられ、「山縣農場」を創設、以来、移住者を受入れて、開墾と植林に力を注いだとされている。1934(昭和9)年、農場創業50年記念として小作人に土地を分譲したので、第二次世界大戦後においても農地改革の影響を受けなかったが、傾斜度の強い山林(造林地と蒔炭林)が残り、4代目の山縣有信がこれを継ぎ、戦中・戦後の乱伐のために荒れ果てた山を再建すべく、杉・松苗木を植林した。戦後から高度成長期にかけて、栃木県内外の優良銘柄苗木を導入、また、挿穂苗木もこの頃より取り入れた。山縣農場の山林は、針葉樹336ha(町歩)、広葉樹22ha(町歩)からなり、地元小学生の体験学習(枝打ち)や民間企業の林業体験ボランティア活動などを実施している。<http://www.foreststock.or.jp/forests/yamagata/>, 2019年3月14日にアクセス。

1906（明治29）年5月、「地方長官会議」<sup>10</sup>に「内務省」が「部落有財産ノ統一並利用ニ関スル件」を「注意事項」として提出した。部落有林野の統一を目指すべきだとされたのである。

1907（明治40）年に全国で発生した大水害<sup>11</sup>を理由に、明治政府は「森林法改正」を行い、公有林野に積極的に関わろうとしていた。

翌1908（明治41）年に就任した山林局長（上山満之進）が部落有林野を町村有林野に統合する方針を強く打ち出した（上山 [1931]）。

上山の命令による調査によると、官有地、民営地以外の「公有地」（府県有、都市有、町村有、部落有を総称したもの）の推定面積477万町歩（北海道を除く日本列島）のうち、部落有が約77%を占めていた（367面町歩弱）（農商務省山林局 [1910a]）。公有地だけでなく、官有地、民有地を合計した全国（ただし、北海道は除く）の林野の17%が部落有林であった（村田 [1931], 166頁）。

村田によれば、入会林野の53%が、立木の生えていない「広漠たる」草原ないしは藪であったという。古来からの「濫採」（むやみに刈り取る）や「火入れ」（山焼き）の悪しき慣習によって、「自然に発達すべき林野の力」が抑圧されてきたと入会草原を非難していたのである（同論文, 167頁）。

村田のこの見方は、村田個人だけのものでなく、明治政府そのものの林政を代表するものであると米家泰作は強く批判している（米家 [2013], 24頁）。事実、明治政府の時代、そして、その後の時代になっても、入会草原を敵視する姿勢は変わらなかった。

1910（明治43）年、農商務省が府県知事に「公有林野整理開発ニ関スル件」という通達を出し、入会林野の整理解体を狙った開発事業が開始されることになった（農商務省山林局 [1910b]）。

内容的には、上記、村田の見解とほぼ同じものであった。とくに、火入れが、ただ草地を維持するためだけに行われてきた、林業を破壊する「弊風」（悪しき風習）であるとして強く禁じられた。草地から肥料を獲得するよりも、草地に植林し、林業を活発にさせて、金銭で肥料を買い取る方が農民を豊かにするはずであるとの見解が示されたのである<sup>12</sup>。

### 3 「特別地方公共団体」としての「財産区」

現在の「地方公共団体」には、「普通地方公共団体」と「特別地方公共団体」の2種類がある。前者は、都道府県や市町村のことである。後者は、政策上の重要な意味を持つ特殊な団体で、3種類ある。「特別区」、「地方公共団体の組合」、「財産区」である。特別区とは「東京23区」のこと、地方公共団体の組合は、普通地方公共団体の垣根を越えて、役所の仕事の一部を合同で行う団体のこ

---

第三種官有地とは「山岳丘陵林藪原野河海湖沼地澤溝渠堤塘道路、田畑屋敷等其他民有地ニ有ラザルモノ、此ノ他、鉄道路線敷等」（1884（明治17）年の「土地台帳」区分による）。

10) 地方長官会議とは、内務大臣が内閣の意向を受けて府県知事を招集して行った会議のこと。長官の呼称は、1873年6月の「改定律例」76条で定められた。この会議は、明治初年には地方官会議と呼ばれていた。https://kotobank.jp/word//地方長官会議-1184952, 2019年3月14日にアクセス。

11) 2018年7月の「西日本豪雨」で大きな被害が出た広島県安芸郡坂町 小屋浦地区には、100年前（1907年7月）の大水害で44人の死者が出たという被害状況が書かれた2基の石碑が建っていた。しかし、それは漢文で書かれているために、現代人には読めなかった。100年後、悲劇は繰り返された。この地区で15人の死者が確認されたのである。https://www.asahi.com/articles/ASL7Z5V2BL7ZTIPE03N.html, 2019年3月14日にアクセス。

12) 「山野火入れに対する当局者の談話」『大日本山林会報』第265号, 1904年, 57～58頁。

とである。3番目の財産区については、後述するとして、まず、2番目の「地方公共団体の組合」について述べておきたい。

この「組合」は、労働組合に限定されない。各自治体の業務の一部を共同で行おうとする集団のことである。これら組合には、「一部事務組合」と「広域連合」がある。前者の代表格は、「消防」に関する事務・活動である。消防は、町村を越えた活動をしなければならず、人口の少ない村では単独で行うのが無理な活動だからである。

平成31年の現在、全国で1,000強の一部事務組合がある。多いのは、消防以外に、「ゴミ処理」、「し尿処理」、「火葬場」、「病院・診療所」、「水道」である。

地方公共団体の組合は、単体の市町村と同じ「法人格」を持ち、1つの地方公共団体として、法律で国家から決定権を付与されている。法人格を持つということは、「財産保有」が許されていて、「議会」、「管理者」、「監査委員」などの「執行機関」を備えることができるということである。

市町村が大きくなり、他の町村の協力を仰がなくても事務を遂行できるようになれば、一部事務組合は必要でなくなる。

地方公共団体の組合には、上で見たように、広域連合という組合がある。これは、比較的新しく、2004（平成6）年にできた組合である。

広域連合は、自治体合併まで行かなくても、「大きな自治体」として、国や都道府県から権限を委譲して作られた組合である。権限が委譲されるということは、自分で事務の中身について決定権を持つということである。

広域連合は、平成31年度時点で全国に116あり、うち47が「後期高齢者医療広域連合」である。47という数値には意味がある。国が制定した法律、「高齢者の医療の確保に関する法律」（1982年8月17日法律第80号）の第48条に「都道府県ごと」に設置することが決められ、すべての都道府県に設置されている。

後期高齢者医療制度は、周知のように、2008（平成20）年4月から開始された制度で、満75歳以上の高齢者と、一定の障害認定を受けて65歳以上の人を対象とする医療制度である。都道府県に属する市町村は、すべて医療企業連合の出先機関として位置づけられ、運営の規格立案はこの広域連合が行う。

関西には「関西広域連合」という巨大な広域連合（大阪府、京都府、兵庫県、滋賀県、奈良県、和歌山県、鳥取県、徳島県、堺市、大阪市、京都市、神戸市といった2府6県4市の参加）がある。防災、観光、文化、スポーツ振興、医療の確保、救急用ヘリコプター運行、等々がその内容である。

これらは、1995（平成7）年の「地方分権推進法」によって、中央集権国家から地方分権へと政府の政策方針を変化させる建て前だが、実際にはその方向には進んでいない<sup>13)</sup>。

#### 4 入会林野から財産区へ

くどいが、入会林野は村や大字単位の地域に住む住民の共有財産であり、けっして、権力者個人のものではなかった。川島ほか（[1968]）は、その点をはっきりとさせた研究成果である。

1889（明治22）年に市制・町村制を布いて、入会林野を国有地にするか、完全に市町村所有に移

13) 「公務員のスキルアップのための地方自治法」(1)「自治体の種類」『公務員総研』。https://www.koumuin.in/article/423, 2018年1月2日更新, 2019年3月18日にアクセス。

すことを、歴代権力者は、現在まで固執してきた。しかし、住民の根強い反抗によって、財政基盤の強化を狙った市町村合併は、つねに困難を極めた。入会林野の管理権を権力側が、農民から奪おうとしてきたからである。1889年の町村合併でも、「市制」の113条、「町村制」の114条で、それまでの、村民の共有財産はそのまま保有する権利が認められたのである。それが事実上の財産区であった。この時の事実上の財産区を「旧財産区」という。ただし、この時点では財産区という言葉はなかった。大正時代には概念として通用するようになっていたが、まだ法的に正式に使われる用語ではなかった（小林 [1972], 76～78頁）。

財産区という用語が法規集に掲載されたのは、第二次世界大戦後の1947（昭和22）年の「地方自治法」（同年4月17日法律第67号）によってである。

さらに、1953（昭和28）年の「町村合併促進法」で、住民の反発を和らげるべく、翌年から始める昭和の大合併以前の旧町村体制での財産区の設置を認め、翌1954（昭和29）年の「地方自治法改正」時に、第294条が追加され、この時点で正式に財産区としての規定が与えられ、「新財産区」と呼ばれるようになった<sup>14)</sup>。

この第294条で、市町村の中の一部地域に財産を有し、それを公に用いることに供するもの、「これを財産区という」という但書きが付けられた。

ところが、行政的にはおかしなことが生じた。

1951（昭和26）年の「森林法改正」で、森林の所有形態を「国有」と「私有」の2種類のみに限定分類し、1897（明治30）年の「森林法」以来、ずっと法規上存在し続けてきた公有林、社寺有林、私有林、部落有林という呼称が、新法からそっくり抜け落とされたのである。

真相はよく分からない。1951年の森林改正法に触れた研究はかなり多いのに、2種類の分類しか認めなかったことを正面から分析する発言は、当の林野庁にもない。

憶測でしかないが、GHQの意向が強く働いたと思われる。当時、入会林野のむやみな立木の伐採が、河川の氾濫を頻発させる原因であるので、とにかく全国レベルで植樹を強化しなければならない。そのためには入会林野の管理が重要になるというのが、GHQと日本政府の共通の認識であった。

「全国植樹祭」が、「国土緑化運動」の中核的な行事として、毎年、春に行われている。第1回は、1950（昭和25）年に山梨県で開催された。

この年の2月25日、日本政府に対するGHQからの勧告があった。政府の林業計画に協力する2種類の「森林組合」を作れと。1つは強制加入で政府の林業計画に全面的に従う組合、2つは、協同組合的な経済行為を行う森林所有者の団体で、加入・脱退も自由な組合であった。前者は、GHQの「天然自然局」（NRS=Natural Resources Section）、後者は、同じくGHQの「経済科学局」（ESS=Economic and Scientific Section）の主張であった（鈴木 [1987], 24～25頁）。

1951年の森林法改正は、両者の折衷であった。経済行為に限定されるはずの協同組合に、林道開設、造林、森林保護を組合に義務づけるといった国家事業を担わせたのである。国有林が強制加入的森林組合、私有林が協同組合的森林組合という意味合いで改正法が作られたのではないかと推測される。

歴代権力が、入会林野を一貫して敵視していた典型的な例として、「慣行共有」という区分が

---

14) 同上の(2)「財産区」。https://www.koumuin.in/article/423, 2019年3月18日にアクセス。

2005（平成17）年、『世界農林業センサス』から消えたことが挙げられる（志賀 [2002], 146頁）。

1920（大正9）年、「公有林野官行造林法」を作成して、政府は、公有林での造林活動を活発化させるべく、土地所有者と利益分配を取り決め、国が所有者の山林に造林するという事業に踏み切った。森林資源の培養、国土保全（水害の防止）がその目的であるというのが建て前であったが、本場の狙いが、部落入会の解散と財産処分であったことは容易に推測できる。事実、戦時中、一時的に停滞したが、1947（昭和22）年、GHQによる「政令15号」（いわゆるマッカーサー指令）によって、その方針が強く打ち出されたのである（笠原 [1998], 33～34頁）。

明治以来、環境保全に果たしてきた入会権の積極的な意義を軽視し、林野を村落民の自由に委ねるよりも、林野の所轄官僚が統治・管理する方が望ましいという「森林官治主義」（同、38頁）は、ずっと続いてきた。

入会権が慣習的に認められてきた部落有林野を、用材林育成用地に転換させることを目標に、林野の権利関係から、できる限り入会権を排除し、所有関係を近代化する工夫が、「部落有林野統一事業」であり、内容としては、町村有林化、財産区有林化、「公社・公団造林化」することであった。

全国規模で林野を杉・桧といった単純に人工林に一斉に転化することが、林業の近代化とされてきたのである。

笠原前掲論文の言葉を借りれば、「村落共同体林野の自然史や自然生態系の中ではぐくまれてきたそれまでの歴史を軽視・否定し、政策の力で、上から一方的に押さえ込んできた明治期以来の森林・林業政策の結果が、今日の農産村地域と森林環境の荒廃をもたらしている。山村の過疎化や森林荒廃は、急速な経済発展による人口流出や外材輸入による木材価格の下落などが直接的な要因であるが、経済発展に飲み込まれ、変化に対応する術を編み出せないという地域活力の貧困は、村落共同体など地域の自主性、主体性を押しつぶし続けてきた日本の政策にも大きな責任がある」（同、39頁）。

## 5 「地方自治法」第238条と第294条

入会林野が歴代権力による排除の対象であったのに対し、人口増を抱える宅地の財産区には1947（昭和22）年の「地方自治法」によって以前の入会地で認められていた以上の特権を与えられることになった。

同法第238条<sup>15)</sup>は、「公有財産の範囲及び分類」を定めたものであるが、普通地方公共団体に所有財産（公有財産）の処分権を認めたものである。公有財産は8種に分類されているが、不動産が真っ先に挙げられ、4番目に地上権、地役権<sup>16)</sup>が配置されている。

15) [http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws\\_search/lsg0500/detail?lawId=322AC0000000067#1187](http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=322AC0000000067#1187), 2019年3月23日にアクセス。

16) 地役権とは、一定の目的の範囲内で、他人の土地（承役地）を自分の土地（要役地）のために利用する物権のことをいう（民法第280条）。

地役権の設定は、例えば、公道と自分の土地の間にある他人の土地（私道）を通行したり、用水路から自分の土地まで水を引くなどの目的で行う。また、電力会社が高圧線の下にある土地に地役権を設定し、一定以上の高さの建物の建築を制限するケースも多く見られる。このほか、最近では、眺望や日照の確保のために地役権を設定するケースも出てきた。地役権の設定後は、その土地（要役地）の売却などで所有権が移転する場合、地役権



公有財産は、行政財産と普通財産からなる。行政財産とは公共の目的で使用する財産のことで、それ以外の公有財産が普通財産である。

行政財産を貸し付け、譲渡することは原則的には禁止されているが、①十分に公共目的で使用すると認められる場合には、地方公共団体以外の組織に公有土地を貸与することができる、②その土地の建造物（区分所有）の譲渡も認める（第238条の4）。

普通財産については、「これを貸し付け、交換し、売り払い、譲渡し、若しくは出資の目的として、又はこれに私権を設定することができる」（第238条の5）。

さらに、市町村の議会の承認を得ることができれば、「旧来の慣行により市町村の住民中、特に公有財産を使用する権利を有する者がいるときは、その旧慣による」（第238条の6）と、「財産区」という用語こそ、使われてはいないが、「旧財産区」の特権が再確認された。

そして、地方自治法第294条の第4章で「財産区」の定義と管理が明示されたのである<sup>17)</sup>。普通地方公共団体の中の一部の組織で、「財産を有し若しくは公の施設を設けるものとなるもの（これらを財産区という）」（第294条の1）と定義された。

その他、財産区を経費は財産区の負担とする（同条の2）、地方公共団体と財産区の会計は別々にしなければならない（同条の3）、都道府県知事は、「必要があると認めるときには」、議会の議決を経て、管区の市町村に財産区の議会で討議すべき事項を条例によって指示することができる（第295条）、等々が盛り込まれた。

この「必要があると認めるときには」という文言には、重要な意味が秘められている。財産区と市町村とは、利害関係で衝突することがよくある。財産区が市町村の意思に従いたくないと反発したときには、知事による仲裁がありうるという意味である。

さらに、以下のことも明示された。

財産区は財産区の議会・総会の規定を作成しなければならない（第296条）、財産区を管理する「財産区管理会」を市町村は設置できる、管理会委員は非常勤で、7人以内、任期は4年（同条の2）。

管理会は、財産区の議会のような議決権はないが、管理会の同意なしの議決はできないという含みで設置されるものである。

財産区は、住民の福祉を増進し、市町村との一体性を損なわないようにしなければならない（同条の5）、財産区の事務に関しては、政令で定める（同条の6）。

すでに説明したが、財産区は特別地方公共団体であり、都道府県や市町村と同じように法人格を持っている。

ただし、地方公共団体ではあっても、管理、処分、公の施設の廃止についてのみの権限を持つにすぎない。ここで、管理とは保存・改善などの行為を指し、処分とは売却・賃借の行為を指す。

2016（平成28）年時点で、財産区は全国で4,000以上あり、うち、数の多さから見た上位3県は

---

も合わせて移転する。しかし、要役地と切り離して、地役権だけを売買することは禁止されている。<https://suumo.jp/yougo/t/chiekiken/>, 2019年3月23日にアクセス。

17) [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_shitsumona.nsf/html/shitsumon/a098015.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumona.nsf/html/shitsumon/a098015.htm), 2019年3月23日にアクセス。

西日本のものである<sup>18)</sup>。

かつての入会林野と異なり、現在の財産区では「住宅地」や「活用するための土地」を収益源とするものが多くなっている。都市化の進行に合わせて、農地を住宅地に転用して、不動産収入を得、土地を売却して金融資産にする財産区がそれである。

市町村合併のときに、それまでの部落有財産は市町村全体のものになるはずであったが、既得権を持つ住民の強い反対に合い、合併を進行させたい行政側が、財産区という苦肉の制度を作ったのであるが、現在の都市の財産区は、その趣旨とはまったく違った方向に向かい、新たな利権の誕生となっている事実は否定できない。

市町村の役所としては、合併時の合意の材料として財産区を作った手前、表だって財産区は市町村全体のものだと主張するわけにはいかない。しかも、財産区民には昔からの地域の有力者が多く、役所としても介入を遠慮するという傾向も見受けられる<sup>19)</sup>。

1983（昭和58）年3月18日、当時の社会党衆議院議員であった勝間田清一（1908～89年）が、第98回衆議院議長に提出した「地方自治法第294条における財産区の機能に関する質問趣意書」がある<sup>20)</sup>。

その質問書で勝間田は、財産区の財産の売買・譲渡条件の曖昧な表現に疑義を表明していた。

1つは、地方自治法第294条で、財産区が新たな財産、あるいは「公の施設」の取得を原則として認められていないとされているのに、「維持を」主たる目的とした「改良行為」として、「その財産の本質に変更がない限り」、「その財産」を処分して「新たに他の財産」を購入することが可能とされている。勝間田は問うた。「その財産」と新たに取得した「他の財産」とは同質なのか？その財産の内容が土地であったのなら、新たに取得する財産も土地なのか？建物だったら同じく同種の建物なのか？温泉だったら、同じく温泉でなければならぬのか？それとも異なった種類のものであってもいいのか？と。

2つは、同法第237条に財産区だけでなく地方公共団体全体への縛りとして、財産処分は、条例、または団体の議決に従って執行しなければならず、条例の準則にも同種の財産の交換が可能であるとされている。ここでも、交換される財産の種別が明らかではないというものであった。

そして、3つめに非常に重要な指摘をした。地方公共団体は、「本来」持っていた現金を使って不動産を取得することが可能であるとされている。しかし、財産区が財産処分（土地、立木、貸付処分）で得た現金は、基金条例に基づく資金のはずである。「本来有する現金」という名目の下で、その基金を使って、新たに不動産を取得していいものなのか？これは同種の財産の交換という趣旨に反するものではないのか？と鋭い質問をした。

つまり、勝間田は、一部の地域有力者の利益を増やすために財産区が使われる恐れはないのか？と鋭く時の中曾根康弘（1918年～）<sup>なかそねやすひろ</sup>内閣を詰問したのである。

首相の中曾根の答弁は非常に短いものであった。

18) 上位3県とは大阪府（655）、兵庫県（513）、岡山県（405）である（注14と同じ）。

19) 注（14）と同じ。

20) <https://www.google.com/search?q=地方自治法第294条における財産区の機能に関する質問趣意書&oq=地方自治法第294条における財産区の機能に関する質問趣意書&aqs=chrome..69i57.4030j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>, 2019年3月23日にアクセス。

「1及び2について」、「財産区が新たに取得することができる財産は、当該財産区の本来の目的及び性格から許される範囲内のものでなければならないが、当該財産区が交換しようとする財産又は当該財産区が処分した財産と同一種類の財産に限られるわけではない」。

「3について」、「財産区は、当該財産区の本来の目的及び性格に反しない限り、当該財産区が有する財産の管理又は処分により生じた現金をもって財産を取得することはできる。右答弁する」<sup>21)</sup>。

当時の首相が、新財産区の資産形成に「ゴー・サイン」を出した。都市における新財産区による資産が、都市化の進展という環境を背景として、中曽根首相のこの発言を契機に爆発的に増えていったのである。

## 6 神戸市東灘区住吉地区の高級住宅化

日本で初めての蒸気機関車が走る鉄道は、1872（明治5）年に開通した新橋駅—横浜駅間のものであった。当時の所轄官庁は「工部省鉄道寮」<sup>22)</sup>であった。

日本で2番目の鉄道路線（蒸気汽車）が、同寮を所轄官庁として、1874（明治7）年に開通した大阪駅—神戸駅間（通称、阪神間）のものであった。大阪—神戸間を1時間10分で走ったという。途中の駅は4つしかなく、大阪側から順に、神崎駅、西宮駅、住吉駅、三ノ宮駅であった。

4つしかない途中駅で、田園と山林しかなかった住吉に駅ができたのである。

「のちにこの村を日本一の長者村として位置付けることになるのは」、この住吉駅の効果が大きい。「この地に大阪・神戸の有名な富豪が居を構えるようになり、阪神間郊外住宅の最初の要因となったからである」（坂本 [1993], 147頁）。

阪神間の2番目の鉄道は、電車を走らす阪神電気鉄道（愛称、阪神電車）であった。大阪出入橋駅と神戸三ノ宮駅を結ぶもので、1899（明治32）年に開通した。この鉄道は海岸線に沿う既存の集落を縫うものであった。そのために、阪神電車は直線的ではない、くねくねと曲がる路線であったが、散在していた清酒の蔵元をつなぎ、沿線の港を発展させるという大きな貢献をした。

阪神間の第3番目の鉄道は、1920（大正9）年に開通した阪急電鉄である。この鉄道は、阪神電鉄と対照的に、山手の田園地帯を直線的に走った。阪急電鉄は、沿線の土地を買収し、住宅開発に勤しんだ。この地は、旧財産区や村有の公有地がほとんどで、近代的な個人地主は少数であった。つまり、地元の町村の公有地が阪急電鉄に売却されたのである。阪神電鉄と違い、沿線の住宅建設によって乗客を増やした阪急電鉄の経営方針が、一般には高く評価されているが、果たして手放しの礼賛だけでいいものだろうか？

大正・昭和の時代、農村から若者が都市に流出する社会現象が、人々には強烈な印象を与えた。

21) [http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_shitsumona.nsf/fhml/shitsumon/b098015.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumona.nsf/fhml/shitsumon/b098015.htm), 2019年3月24日にアクセス。  
「衆議院議員勝間田清一君提出地方自治法第294条における財産区の機能に緘する質問に対する答弁書」（内閣総理大臣中曽根康弘昭和58年3月29日、質問の15）。

22) 日本で律令制が成立して以降、省に付属した役所が「寮」とされていた。<https://kotobank.jp/word/寮-659031>, 2019年3月24日にアクセス。明治時代にも、初期には寮という区分が使われていた。

1885（明治18）年、工部省の廃止によって内閣直属の「鉄道局」、1890（明治23）年、内務省外局の「鉄道庁」に改組、1892（明治25）年、「通信省外局」、その翌年の1893（明治26）年、内局化されて「通信省鉄道局」、1906（明治39）年、「帝国鉄道庁」を所轄官庁とした「帝国鉄道」、1920（大正9）年「鉄道省」、1949（昭和24）年「国鉄」、1987（昭和52）年、分割民営化されて「JR」となった。

この現象は、「向都離村」と呼ばれていた<sup>23)</sup>。これが、町の宅地不足から山林田畑の宅地化を急がせ、各市町村は、大正中期～昭和初期にかけて、相次いで「土地区画整理事業」を実施した。

しかし、奇妙なことに、この事業は、1909（明治42）年の「耕地整理法改正」を旗印に挙げた。耕地整理法改正は、土地の農業的利用の増進を目的としていて、宅地造成を促進させる条文はどこにもないのに、である<sup>24)</sup>。おそらく、同法で強調された「耕地整理組合」の文言を、役所側が、意図的に曲解し、利用したのであろう。宅地造成をするために、「耕地整理の鉄仮面を戴いて」（岩見 [1979], 38 頁）という区画整理事業推進者の言はそれを物語るものである。

神戸市も上述の耕地整理法改正の整理組合の文言を利用した区画整理事業を開始し、1919（大正8）年の政府による「都市計画法」（旧）までに、西灘、葺合、板宿、東須磨、神戸市西部で耕地整理組合を設定していた。それは、「耕地整理に名をかりた先行的市街地整備」（伊藤 [1986], 32 頁）であった。

当時の神戸市の区画整理事業の目的は3つ表記されていた。衛生・保安の確保、将来発展に資する整理、土地整理区画整理。この最後のものは明らかに林野田畑の宅地化であった。この宅地化の重点地域は神戸市東部の六甲山の南斜面であった（神戸市都市計画部 [1922], 32 頁）。

1923（大正12）年から1932（昭和8）年までに、神戸市、および後に神戸市と合併することになる隣接の町村でさらに14、1934（昭和10）年から敗戦までにさらに12の土地区画整理組合が設立された（伊藤、前掲、32 頁）。

## II おわりに

日本の中で、最上級と称される神戸市東灘区住吉の山の手地区は、飛鳥時代から摂津国菟原郡住吉郷と呼ばれ、文字通り兎が生息する林野であった。1896（明治29）年までは、兵庫県菟原郡住吉村であった。

この地が郊外住宅地として発展するようになったのは、関西財界の大物たちが陸続と転入してきたからである。1900（明治33）年、朝日新聞創業者の一人、村山龍平（1850～1933年）が住吉村の西側に隣接する御影町<sup>みかげちょうぐんげ</sup>郡家に自宅を構え、1904（明治37）年、住友銀行初代支配人であった田辺貞吉（1847～1926年）が住吉村反高林<sup>たんたかばやし</sup>に転入し、以降、日本生命社長・弘世助太郎（1871～1936年）、野村證券を築いた野村徳七（二代目、1878～1945年）等々が居住することになった（平竹 [2015], 67 頁）。

23) しかし、1980（昭和55）年代以降、「Iターン移住」の流れが出てきた。これは、出身地とは異なる地域、とくに田舎に移住することを指す。まったく縁のない田舎に移住し、もう都会には戻らないという意味で、一方通行のイメージのある「アルファベットのI」をもじった言葉である。一方通行で元の地に帰ってこないで、「ターン」という言葉を使うのは正しくない。こうした現象を「離都向村」という言葉で描いた論文に高木 [2000] がある。

24) 「耕地整理法改正」は、耕地整理事業を土地所有者による単純な共同施行から、耕地整理組合という法人による施行に転換することを促したものである。「第一条 本法ニ於テ耕地整理ト称スルハ土地ノ農業上ノ利用ヲ増進スル目的ヲ以テ本法ニ依リ左ノ各号ノ一ニ該当スル事項ヲ行フヲ謂フ」（第1条）、「耕地整理ヲ施行スル為必要アルトキハ耕地整理組合ヲ設立スルコトヲ得、2 耕地整理組合ハ法人トス」（第41条）。file:///J:/中野文庫%20-%20耕地整理法.html, 2019年3月25日にアクセス。

1907（明治40）年頃と言われているが、後に日本住宅株式会社<sup>かんの人</sup>の社長となる阿部元太郎が、<sup>ぼやし</sup>観音林に本格的な宅地開発を開始した。観音林・反高林一帯の1万坪あまりの山林を住吉村から借り受け、住宅地として上下水道を完備させ、井戸も整備した<sup>25)</sup>。

村有地、それも元は入会林野であった土地を、住宅地化のために個人に貸し出すことができるようになったという事情が、財産区の歴史を調べるときに見過ごしてはならない論点である。

## 参考文献

- 伊藤善文 [1986], 「第二次大戦前における神戸市の市街地化と土地区画整理事業」『兵庫地理』第31号 (<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/90002348.pdf>, 2019年3月25日にアクセス)。
- 岩見良太郎 [1979], 『土地区画整理の研究』自治体研究所。
- 上山満之進 [1931], 「山林局時代の思い出」, 大日本産業界編『明治林業逸史続編』所収。
- 小椋純一 [2012], 『森と草原の歴史』古今書院。
- 笠原義人 [1998], 「村落共同体林野の町村有林化過程」『立命館経済』第47巻, 第5号。
- 川島武宜・潮見俊隆・渡辺洋三編 [1968], 『入会権の解体』岩波書店。
- 神戸市都市計画部 [1922], 『神戸市都市計画調査概要』。
- 小林三衛 [1972], 「財産区の問題」『青山法学論集』第14巻, 第3号。
- 米家泰作 [2013], 「山地荒廃」, 『人文地理学事典』丸善出版
- 坂本勝比古 [1993], 「阪神の住宅形成に関する基礎的研究(1) — 近代日本の大都市郊外住宅形成過程」『研究年報』(住宅総合研究財団)第20号。
- 志賀和人 [2002], 「山林保有と森林経営 — 林業事業体調査の分析」, 餅田治之編『日本林業の構造的変化と再編過程 — 2000年林業センサス分析』農林統計協会, 所収。
- 鈴木尚夫 [1987], 「森林組合とは何ぞや(2) — スフィンクスの謎への挑戦」『林業経済』5月号。
- 高木学 [2000], 「『離都向村』の社会学 — Iターンに見る過疎地域と都市の相互作用」『ソシオロジ』第44巻, 第3号 ([https://www.jstage.jst.go.jp/article/soshioroji/44/3/44\\_3/\\_pdf](https://www.jstage.jst.go.jp/article/soshioroji/44/3/44_3/_pdf), 2019年3月25日にアクセス)。
- 農商務省山林局 [1910a], 「公有林野所有別林野推定面積」『山林公報』第6号。
- 農商務省山林局 [1910b], 「通牒174—178」『山林公報』第20号。
- 橋本淳司 [2019], 「住民税に1000円加算される森林環境税とは何か?」(<https://news.yahoo.co.jp/byline/hashimotojunji/20190222-00115505/>, 2019年3月10日にアクセス)。
- 平竹耕三 [2015], 「住吉学園の経験から学ぶ都市コモンズの現代的意義」『都市住宅学』第90号。
- 村田為治 [1931], 「公有林野の整理に就いて」, 大日本山林会編『明治林業逸史』所収(「逸史」とは正史に書き漏らされた史実のこと—本山注)。

---

25) <http://kobe-kobecco.com/archives/30796>, 2019年3月25日にアクセス。