

村落共同体林野の町村有林化過程

笠原義人

目次

1. はじめに
2. 森林法と公有林
3. 市町村施行による公有林の創出
4. 部落有林野統一政策による公有林野の整理開発
5. 第1期森林治水事業と公有林野造林事業
6. 政令第15号「部落会の解散と財産処分」によって加速された部落有林野整理
7. 地方自治法による部落有林野の財産区有林化
8. 公社・公団による公有林野の人工林化
9. 福島県翁島恩賜県有林の成立
10. おわりに

1. はじめに

こんにち公有林と言えは地方公共団体が所有する森林（小学館『大辞泉』）であり、都道府県・市町村・財産区などが所有する森林をいう。ところが、わが国の公有林野が複雑な歴史と多様な形態をとっているのは、江戸時代以来の村落共同体（地方公共団体）が所持・利用してきた林野が、そのままのかたちを維持することが出来なかったことによる。

明治6（1873）年公布の地租改正条例により実施された明治維新政府の土地・租税改革は、明治維新政府の中心的政策の一つである。地券交付により農民の私的所有権を確認するとともに、それに基づき現物貢租にかわって定額の金納地租を賦課するものである。

近世期（江戸時代）の発展を通じて、田、畑、屋敷（宅地）については事実上の私有が成立していたが、入会林野については村中入会、村々入会がそのまま存続し、これはやがて明治政府の地租改正、それに続く官民有区分によって著しい改編を迫られることになる。村落共同体が使用収益していた村持山林原野は官（国）有地への編入が図られる。近代的土地所有権である私有として地券を発行する場合には、明確な証拠を提示させ、それが出来ない土地は官有地に没収した。多くの村持山林原野は共同利用が一般的であり、私的所有権が成立していなかったために、「村持」の地券を受けることが出来なかった。

多くの村持林野が官有地に編入されたが、証拠書類を示すこと出来て村持の地券を得たもの、或いはいったんは官有地に編入されたが裁判闘争等を経て村有地に引き戻した林野などもないわ

けではない。近世期の村落共同体林野が明治期の地租改正という土地所有の近代化過程を経ながら、村有地としての地券を獲得し、村民の使用収益を維持継承させることが出来た村々が存在した。¹⁾

しかし、日本資本主義は、官有地編入を免れ、村有地として確定した村落共同体林野に、旧来通りの使用収益を許すことはしなかった。村落共同体的な、すなわち入会的利用の解消と、行政村財政への貢献と、国家の木材資源育成政策への協力を求められた。戦後においても、入会公権論を主張する自治省側の指導で、村有林の財産区化が進められた。

今日、地域森林資源を利用・維持再生してきた村落共同体林野が果たしてきた役割が、新しい時代の森林管理方式として再評価されつつある。このようなとき、日本資本主義が、国有林を支配・統治してきた政策の破綻とは別な側面で、村持林野を公有林化する過程で、国の森林資源政策を貫徹させてきた歴史的事実を総括して置くことなしには、21世紀の森林・木材政策を語る事が出来ない。

本論文では、明治22年市町村制施行による公有林の創出、部落有林野統一政策、第1期森林治水事業、政令第15号「部落会の解散と財産処分」、戦後地方自治法による財産区有林化、公社・公団による人工林化、そして恩賜県有林の項を設定して、村落共同体林野の町村（公）有林化の過程を明らかにする。

2. 森林法と公有林

1) 明治30年森林法と公有林

「公有林」という用語がはじめて使われたのは明治30年森林法上である。明治30（1897）年森林法は森林の荒廃防止を主な目的として制定されたもので、その営林監督の特色は森林の所有制を区分し、特に公有林に対して特別の監督を行うことにある。第1条で「此ノ法律ニ於テ森林ト称スルハ御料林、国有林、部分林、公有林、社寺林及私有林」に区分し、私有林とは分別して「其ノ経済ノ保続ヲ損シ又ハ荒廃スルノ虞アルトキハ主務大臣ニ於テ営林ノ方法ヲ指定スヘシ」（第3条）、「指定ノ方法ニ背キ伐木ヲ成シタル者ニハ主務大臣ハ其ノ伐採ヲ停止シ伐採跡地ニ造林ヲ命スルコトヲ得」（第4条）と、乱伐や略奪の入会採取を防止しようとした。

町村有林、共有林など近世の村持入会地に発する村落共同体林野は、明治初年の林野官民有区分、明治22（1889）年の市制・町村制施行を経て所有帰属の変動に見舞われ、誰が直接の管理者であるのかも実質的にはっきりすることがなかった。明治30年森林法は、それを法によって規制し監督しようとしたのである。

2) 明治40年森林法と公有林

明治40（1908）年森林法は30年森林法と同様に公有林野に対する特別監督を踏襲しているが、その監督方式は大きく前進している。これまでの乱伐防止の事後監督主義を捨てて、施業案編成による事前監督主義に転じている。

同法は第9条で「地方長官ニ於テ必要アリト認ムルトキハ公共団体又ハ社寺ノ代表者ヲシテ森

林又ハ森林トシテ管理スヘキ土地ニ付施業案又ハ施業要領ヲ定メ其ノ認可ヲ受ケシムコトヲ得」とし、まず「森林又ハ森林トシテ管理スヘキ土地」を確定するために公共団体の代表者に「管理区分」することを命じている。また公共団体の解釈には町村のみならず大字や其の下の部落まで含むとされている。旧来から部落住民が利用進退してきた慣行共有の森林も公有林として公共団体の長の管理下においたのである。

3) 昭和14年および26年森林法と公有林

昭和14（1939）年森林法は、旧法が公有林、社寺有林と私有林との間に営林監督上の取扱いの差別を設けていたのに反して三者とも同列に扱い、これらの森林はすべて単独又は森林組合に加入して一定の施業案を編成し、これに従って事業を行うべきことと改正した。つまり、旧法では私有林に対する営林監督上の干渉は荒廃のおそれのある場合に限定し、公有林と社寺有林は地方長官が必要と認める場合に施業案を編成させることとしている。

新法では公有林だけを取り上げて営林監督する必要がなくなり、森林法上で所有者によって森林を区別することの重要性が失われた。

昭和26（1951）年森林法は、森林所有の種別を国有と民有の二種のみとした。その結果、明治30年森林法以来あった公有林、社寺有林、私有林の呼称は森林法上からは失われた。「公有林」の呼称は森林法上から消失しても、林政の中の「公有林」がその存在意義を失ったわけでは決してなかった。むしろ森林法の外に飛び出した公有林は、部落有林野対策でも、また市町村有林対策でも、より一層複雑な問題を投げかけている。

3. 市町村制施行による公有林の創出

1) 市町村制施行による村落機構の一大変革

1888（明治21）年に公布され、翌89年4月1日より施行された市制・町村制は、戦前の日本で政府が実施したもっとも大規模な町村合併で、地方行政及び財政史上に決定的な一大変革をもたらした。市制・町村制は、市町村を明治絶対主義政府の官僚的な中央集権機構のもとに組み入れ、その末端行政単位としての性格を強制したものである。市町村各団体の自治、独立は甚だ不完全なものに終り、しかも市町村は財政上種々の重い負担を課されることとなった。

市制・町村制施行に際し、政府は市町村が国家委任行政事務を負担でき得る規模、すなわち「町村ノ治務ヲ十分ニ舉行シ得ベキカアルモノ」へと旧町村の分合（おもに合併）を促進した。そのため、1988年末に71,314を数えた町村数が15,820（1989年末）へと約5分の1に激減した。

新町村は、旧町村とはなんら直接に関係のない行政体として設置されたが、村落本来の生活機能（農業経営を中心とした水利・入会などの慣行）の団結が実在しており、それを壊すには当然住民の抵抗が予想された。政府は当面、生活や経営の核としての団結基盤を破壊することは避け、行政領域の町村としての措置をとることとした。町村有財産の新町村への統合は後日の課題とし、とりあえず財産を保持しうる道（大字有・区有）を開き、また旧町村に行政区・区長の設置を認めて新町村の行政的補助機関を認めざるを得なかった。

しかし、区有林にはなを町村長の上級管理権が作用するところから、区民は新町村への財産合併を恐れて代表者個人名義あるいは記名共有で登記し、その所有と利用をより確実に住民の手元に確保したのも少なくない。

2) 町村制にともなう「部落有林野」の顕在化

市制・町村制により新町村は法人格を得て、基本財産として林野の所有を認められ、旧村持共有入会林野の歴史に大きな影響をもたらすことになる。旧来の住民の使用収益は新町村の所有する林野の上における慣行使用権となり、町村はそれを整理すればみずから林業経営を行うことが出来る。すなわち、法律的な所有（町村有林）と歴史的な所有（村持山）とが同一林野上で分離し矛盾対立することになった。林野の所有主体が生活共同体である部落から、行政体である町村に移ることであり、部落にとっては重大な変革であった。

市制・町村制では町村の歳入は主として町村有財産から上げられるべきことが予定され、町村有林野はその最も重要な財産としての地位を占めるものであった。したがって町村有林野は市制・町村制上も厳重な監督を受け、かつ次第にその「村山」的性質を整理して町村有の実質化を図り、さらに町村財源としての林野の質を高めようと努力が注がれることになる。

しかし、共有林野（村持山林原野）の町村有化も一朝にして遂行できず、部落有林野として広範に残存した。この部落有林野が整理統一されるのには、1911年から1939年という30年弱の長い年月を要するのである。

町村所有権の設定が最も円滑に完了した場合は、部落・旧村より新町村に対する寄付行為によって行われた。この場合でも、多くは部落に従来の入会慣行を継続する保証とか、主産物払下げについての優先権を与えることが必要であった。入会慣行の継続は永久的に認められたものも少なくないが、他方、一定の期間を定めた貸付として過渡的に使用を認め、将来における解消の余地を残すものも多かった。また、貸付条件も多くは無償であったが、有料に切り替えられたものも少なくない。

3) 町村有林野（公有林）の創出

法律面の所有者と慣行上の所有者との乖離（かいり）は、その後、多くの紛争をもたらすことになる。これまで異なった生活集団であった諸部落が、行政的に同一集団へ強制されたことに基づく感情的摩擦はもとより、部落有林など部落間の財産上の不均衡から各部落間にしばしば利害の対立・反目を生じさせている。そのことが、部落有林の濫盗伐など荒廃をもたらし、水源地帯における治水上の問題としても、重要な関心呼び覚ますことになった。

部落有林の町村有への吸収は、公共福祉の問題として進められた。すなわち、部落有林を町村長の監督・運営の権限のもとにおくことで、その保護・取締りを強化し森林の育成を図ることが出来、同時に、町村財政の貧困を救う道でもあるとされたのである。

福島県岩城郡四倉町（現いわき市）は明治22年町村制発布と同時に発足した。町有林は全地積の6割を占め、その経営の如何が町財政の消長に大きな影響を持つだけでなく、町民の薪炭需給の調節を図り、水源涵養等にも甚大な影響を来すものされた。町有林野は古来から授薪採草の用に供するため、住民共同使用の慣行を有するものであったから、これを森林として経営し、これ

らの慣行を廃止させられる事は一般町民の苦痛とするところであったが、基本財産の造成を感じ、林野の管理経営を挙げて町理事者に一任することになった。

依って町当局は古来の入会地、開墾適地、農業地等已むを得ない区域の外は、森林として経営することになった。その後の管理が良好で成績は他の模範となるようになり、今や年々数千円の収穫を得て歳入を補填し、永遠に町財政の基礎を鞏固にするに至った。四倉町の財政は近時著しく膨張し、経営費は毎年5万円を下らないだけでなく、1916（大正5）年度より漁港修築工事を企画した結果、臨時費約2万円を要する状態となったが、町財政のある程度は此の300町歩余の町有林の収入により次第に余裕を生じ、町民の負担が軽減できる見込みであるという（福島縣山林会編・刊「福島縣の優良林業」第1輯、43—45頁、1928年）。

全国的には1895年頃から、当時とくに町村財政に重圧を掛けていた学校の基本財産設置問題に関連させて、吸収が進められた。1890年代にはいと、町村の直接経営を目的として、部落有林の統一・吸収が開始される。この機運は、1904年日露戦争の勃発を境に、戦時・戦勝記念を始めとする諸記念事業とともに全国的に拡大した。それまで、町村有への編入を否定し続けてきた部落有林も、この機運の中でかなりの部分が町村有へ編入された。すなわち、部落の公共性が、国家的公共性にまで関連づけられ、同じ公共性の名において、町村の方の公共性へとすり替えられるのである。

このようにして、町村有林は、部落有林を無条件吸収から地上権設定・買収・その他複雑な条件を伴うものにしたるまで、各地の地域性や特殊性にもとづき様々な形態で形成される。そのいずれもが、学校林や町村の基本財産として森林経営による直接的収益を確保し、町村の財政負担の緩和を目的としたものであった。これら統一・吸収された町村有林の経営は、入会採草地と植林地を区別することから開始されることになる。

4. 部落有林野統一政策による公有林野の整理開発

1) 部落有林野統一事業の背景

部落有林野を市町村林野から区別して、独自の所有形態として全面的にその面積をとらえたのは1909（明42）年が始まりである。ちょうど部落有林野統一事業が開始される前年である。公有林野は275万 ha（全林野の16%）で、その内77%が部落有林野であった。全林野の12%を占めることになり、その位置は決して小さくない。その上、実質的な部落有林野、即ち、名義上は私有となっているものの実質的には部落有林であるものが540—570万 ha と言われており、部落有林野はさらに大きな位置を占めている。

これらの部落有林野の実態は極めて多様であり、一町村内の数部落で区有林を共有する場合、一町村内の部落が他町村の一部の部落と共有林を共有する場合、あるいは数か町村に渡る範囲の全部落を包括するに至る広大なものもある。一般に一部落内のものを部落有林、いくつかの部落や他町村にまたがるものを区有林、共有林と呼ぶことが多い。なお、全国部落総数76千のうち41千は部落有林野を所有していたと言われる。

市町村制が施行となり、従来の村は新町村内の部落（＝大字）となった。この市町村制施行に

よって、従来までの村持林野の帰属と入会利用権の取り扱いが問題となった。旧村持ち林野は町村制による公法上の規制を受けることになり、町村長の管理と町村会の議決に服することが必要となる。このことは、形式上は重大な変更であるが、入会権の私権的性格の否定にはならない。実質的には、農山村の意志に反して、町村・部落有林が処分されたり、入会利用権に重大な圧迫が加えられることはなかった。

町村合併に際して旧町村の基本財産の処分が問題となるが、新町村財産への移管はむしろ例外であり、旧町村の権利が温存されるのが一般的であった。福島県の場合も同じであり、例えば次のようである。

長江村（旧弥五島・湯之上・大沢・小沼崎4ヶ村）合併 協議会決定書

1. 従来旧村共有財産（土地家屋貯蓄金穀ノ類）新村ニ移サス旧村限り各其所有ノ権利ヲ保存ス之レカ使用及収穫ノ権利ハ従前ノ慣行ヲ存スルモノトス
2. 従来旧村ノ壹部分即坪共有財産ハ其一部分所有ノ権利ヲ保存ス之レカ使用及収穫ノ権利ハ従前ノ慣行ヲ存ス
3. 社寺及埋葬地ハ姑ク従前之儘保存スルモノトス
4. 従来公用ニ供シタル財産消防是ハ旧村ノ所有又ハ一部分則坪ノ所有ニ属スルモノト雖モ其所有権利ハ新村ニ移スモノトス

これは、旧村から同数の合併協議委員をあげて、旧村の共有財産の処分について協議した結果である。これを県知事あてに提出し、その認可を得て町村合併にともなう旧村の共有財産の処分が決定する。このように旧村の共有財産は合併町村のなかで部落有財産として存続することが多く、ここから部落有林野が出現する。

部落有林野の統一とは、町村制の施行にともなって形成された部落有林野を、その利用・管理などにおいて従来どうりに部落の自由に任されていたものから、完全に町村の中に取り込み、新町村の手で造林を進め、町村の基本財産を造って、地方自治制の基礎を固めようとするものである。これは、部落有林野が農民の手から奪われるだけでなく、その上に存在している入会権の整理・消滅を伴うことを意味しているから、これに対する農民の抵抗が根強く繰り返された。

部落有林野統一の背景は、日清戦争（1894—95年）、日露戦争（1904—05年）の両戦役を契機として日本資本主義が発展し、一方において、木材の商品化が進るとともに、他方において、町村財政が膨張したことである。これは国有林野における絶対的支配権の確立、私有林野の集積とも対応している。

部落有林野は部落有財産のうちで最大のものであり、これの町村への統一は内務省がつねに意図していたことである。これは、国政遂行の末端機関である町村内に経済的基盤をもつ部落が存在し、部落割拠の風潮を温存することは好ましくないためである。また、町村財政強化のために町村基本財産の造成が必要とされ、これには町村有林野が有力視されたためでもある。

他方、農商務省においても、資源政策の一環として荒廃する部落有林野の造林推進を企画し、このための障害である入会権の整理を望んでいた。農商務省は1910年3月には公有林野造林奨励規則を制定し、市町村有となった部落有林野に対し優先的に造林費を補助し、部落有林野の整理統一を側面から推進した。

2) 部落有林野統一政策の基本方針

部落有林野統一政策の基本方針は、明治43（1910）年10月、農商務・内務兩次官通牒「公有林野整理開発ニ関スル件」によって明示された。これを根拠にして、いよいよ部落有林野の整理統一が開始される。その骨子は、①部落有林野の統一、②公有林野の管理区分、③入会関係の整理、である。部落有林野の統一は、内務省にとっては、市町村の財政的基礎を固めるために、農商務省にとっては、管理区分のために必要であり、その前提が入会関係の整理であった。この点から両省の方針が結び付いたのである。

部落有林野統一政策は、たんに部落有林野・旧村持ち林野を対象とするだけでなく、その対象を実質的な部落有林野まで総てに拡大しようとした。また、部落有林野における住民の権利や利益を縮小・整理し、火入れの制限などを試みようとした。このような政策は、村民の権利を奪うものであり、その抵抗を受けないわけには行かなかった。

部落有林野統一事業開始時の福島県の民有林野は32万3000haであり、このうち公有林野は10万2000haを占めていた。公有林野のうちでは、部落・団体有林野が8万ha、町村有林野が2万haであり、面積的にも部落有林野がはるかに多い。この公有林野面積は公簿面積で、推定見込み面積16万haに達する膨大なものであった。福島県においても部落有財産の整理統一はその進捗状況がはかばかしくなかった。1911年までに福島県で統一完了をみたのは、7郡11カ町村において山林原野234.8ha、田畑5.3ha、建家4棟などに過ぎなかった。

1911（明治44）年には、部落有林野統一、入会権整理を促進する措置が取られる。

第一は、町村制の改正である。町村制及び監督官庁の権限が拡大し、町村に対する官僚の支配力を強化した。第二は、森林法の改正である。これまでの火入れ許可制を、禁止同然として火入れ慣行を制限する。

部落有林野統一政策は、治水事業と結合して、1911年、12年と拡大するが、1910年代になると停滞する。管理処分がとりあえず決まった全国の公有林野が、1912年末で31万ha、施業方法まで決まったものは81万haで、合わせても全公有林野の15%にすぎない。この様な進行ぶりは、入会権整理が不振であったことを反映している。農商務大臣は、しばしば部落有林野について督促し、奨励金の面からも促進を図ったが、しかし、停滞を脱することはできなかった。

大正元（1912）年にいたって、福島県は公有林野整理に関する特別機関として、県内務部部長を長として県・郡吏員を委員とする公有林野整理委員会を設置し、同年8月「福島県訓令第1号」によって統一事業の促進を図っている。その主な点は、①部落有財産統一の要は市町村の利源を開発し自治の改善進歩を企画するのみならず、公益上、公安上実に大きな関係を有するものである。②推定12万8千町歩の林野は取り扱いが粗慢に流れ、荒廃にまかせ、火入れの濫行とともに地力漸く衰退して生産に見るべきものなく、水害の禍根をなしており、国土保安上甚だ憂うべき現象である。③この財産管理は法規上当然市町村長の職務権限に属すべきものであるが、部落民の任意に委せて管理がなされていない。④よって財産を市町村に統一して林野の開発に努め、同時に自治の円満と財政の安定、国土保安の維持に努めなければならない。⑤従来入会慣行を有するもの、名目市町村にしてその実部落、又は個人有に属し、あるいは部落又は個人有にしてその実市町村又は部落有に属する等、名実相副わざるものを整理する。⑥9月末日を期し、名実ともに市町村の管理に移し、所期の目的を達するように努力すべし。と強く指示している。

福島県伊達郡富成村有林（現保原町）は明治22年の新村（富成村）合併後、1912年に旧2ヶ村（富沢村、高成田村）の各部落民が自由に進退してきた部落有林を挙げて村有に統一し、施業案を編成した。施業案は全面積237.2町のうち普通施業地161.4町、施業外地（生草採草地）75.8町とした。元来本村は従来生草を桑園の肥料に供してきた慣行があるため生草が不足し、施業案は村民の反対に遭いそのままの実行が不可能となり、従前の通り全部を生草採草地として暴採酷使する状態となった。

ところが、金肥の使用が漸次生草の必要を減少させ、村基本財産の蓄積は山林にありという感を村民が抱くようになり、1928年に施業案を改めて建て直すことにした。森林の管理区分を普通施業地68.5町、施業外地168.7町とし、営林地区については断然共同使用の廃止を為し、合理的経営の実を挙げることにした（『保原町史』682—684頁）。しかし、大正9（1920）年度までに統一できたのは福島県南会津郡の公有林野7万町歩のうち36.5%の2万5千町歩であったから、1921年には県では技手を郡に駐在せしめて村を巡回して勧奨し、整理協議案を提出させたりしている。

3) 部落有林野統一政策の緩和と新たな資源政策

1919（大正8）年5月、農商務省・内務省両次官は「公有林野整理促進ニ関スル件」で、従来の無条件統一から条件付統一へと譲歩せざるを得なくなる。それは、①適度の分割、②収益の部落への分与、③地上権だけの設定、④部落に一定部分の産物採取を認めることなどである。

福島県岩城郡沢渡村（現いわき市、明治22年に旧中寺、下市萱、上市萱の3カ村が合併）の「公有林野整理統一案」が1920年9月の委員会総会に附された。沢渡村の村有林野は旧藩時代には散野（サンノ又は山野）と称し、貢租を納めて村民共同の使用収益地であったが、明治9（1876）年の地租改正の際に誤って国有に編入された。村長田子英吉は各地の有志と共に民有下戻を唱導し輿論の喚起に努めてきたところ、1899年に国有土地森林原野下戻法が公布されたので村内有志と証拠書類の蒐集に苦心して同年に下戻を農商務省に申請した。1902年に実測3040町歩の土地立木が各大字の公有として下戻された。

田子村長は公有林野の管理経営の方法を確立する必要を認め、実地踏査と施業計画の編成を専門家に委嘱しようとした。当時村民は公有林野の性質を理解出来ず、村長の尽力はいたずらに大字住民の自由を束縛するものと受け止められた。大字上市萱は有志が結束して之に応ぜず、下市萱、中寺の両大字にも物議が止まなかったため、作業を中止せざるを得なくなった。大面積の林野は何ら管理経営の方策を定めることなく漫然と放置され、1905年に至るまで連年の凶作に遭遇したため、山林は漸次伐採され、跡地は野火の侵入に放任して来た。わずかに大字下市萱字瀧ノ上の50町歩の区域に往時の面影を留めるに過ぎなくなってしまった。

1916、17年頃になると、村民有識者の中に公有林野整理開発が急務であると唱える人が出てきた。福島県の郡下でも造林整理が奨励され、村当局者も指導・誘導を開始した。1918年には福島県の技手・西方榮、野木義一等が本村に出張し、境界の査定、現況の精査を実施すると共に、田子村長と公有林野整理統一のための協議を重ねた。1919年9月に至り、統一整理案が確定し県知事の認可を受け、村議会に付議決定し、村有として施業経営することになった。

沢渡村公有林野整理統一案

本村各大字所有公有林野左記条件ヲ以テ全部本村ニ統一整理スルモノトスル

第一、統一後村ニ於テ直接森林トシテ管理経営スヘキ箇所ヲ左記ノ通りトシ其ノ区域ニ現存セル立木ハ老幼ヲ問ハス總テ村有ニ帰スルモノトスル

一、大字下市萱分	字瀧ノ上，松ヶ枝，北ノ入ノ内	五百貳拾六町八反歩
二、大字中寺分	字大澤，葭平，館下ノ内	百八拾三町八反歩
三、大字上市萱分	字長澤，辻道，馬場平，梶内ノ内	百五十一町四畝歩
合計	八百六十一町六反四畝歩	

第二、前項ノ森林地造林後ノ手入保護一切ヲ当該大字縁故関係者ニ委託シ其ノ報酬トシテ森林収入ノ三割ヲ交付スルコト

第三、従来俗ニ投出地又ハ番地等ト称シ旧時嘗テ私有タリシ縁故ヲ有スル箇所ハ当然縁故関係者若クハ其ノ継承者ニ対シ実測面積畝反歩ニ付金壹円貳拾銭ノ割合ヲ以テ特売シ代金ヲ五ヶ年分納トスルコト

第四、前項ノ特売代金ハ村ニ於テ森林経営ノ基金トシテ管理スルコト

第五、従来公有林野内ニ大字縁故者カ共同若クハ一個人トシテ植栽又ハ手入保護シ為シ来レル造林地ハ其森林ノ収入ヲ村一、造林者九ノ割合ヲ以テ分収スル部分林ト為スコト

第六、従来ノ使用慣行ニ依ル箇所ハ統一後村ニ於テ放牧採草地及萱場トシテ管理スルコト

第九、左記ノ箇所ハ当該大字縁故関係者ニ造林ノ目的ヲ以テ貸付シ施業並ニ毛上ノ処分ニ付テハ借受者ノ任意タラシムルコト

一、大字下市萱分	字北ノ入，松ヶ枝，瀧ノ上ノ内	三百四町三反歩
二、大字中寺分	字二反田，館下ノ内	二十九町四反歩
三、大字上市萱分	字長澤，辻道，舞台，梶内，馬場平ノ内	五十町六反歩
合計	三百八十四町三反歩	

第十、前項ノ貸付地ニ付テハ毎年当然区域公租公課ノ五倍ヲ標準トセル料金ヲ村ヘ納付スルコト

第十一、本村消防組及青年団並ニ軍人分会等ノ公益団体ノ基本財産造成ノ目的ヲ以テ村ハ左記（略）ノ箇所ニ対シ特別ニ管理経営スルコト

第十三、公有林野内ノ開墾地ハ其縁故者ニ貸付シ借地料トシテ一反歩ニ付金壹円五拾銭ノ割合ヲ以テ村ヘ納付スルコト

第十五、統一後ノ公租公課並ニ所有権移転ニ要スル登記費用ハ村ノ負担トスルコト

第十六、公有林野ノ引戻其ノ他ニ付功勞アリシ者ニ対シテハ村ハ相当時機ニ於テ表彰ノ方法ヲ講スルコト

第一次世界大戦（1914—1918）をつうじて、わが国の林業生産は飛躍的に発展する。外材輸入は増大し、改めて資源造成が高唱されるようになり、公有林野開発は政府の資源政策として積極性を加える。統一政策の緩和は、この様な新たな資源政策の一環として行われたのである。

4) 公有林野官行造林事業の導入

大正9（1920）年7月、「公有林野官行造林法」が公布された。国費による公有林野に対する分収造林、すなわち官行造林は次のような目標、①従来荒廃していた林野を法正な森林にするこ

と、②将来の木材需給に備えること、③市町村は無収穫に等しき林野を提供することにより、資力を投せずして成木後巨額の収益を得る、④本計画の遂行により国は相当の収益を得、市町村は安固なる基本財産を造成し、自治体の基礎を鞏固にすることができる、⑤第2次の造林は官行によらず収益の一部を以て市町村自ら実行し得る、⑥官行造林の結果地方公私林業の発達を促進する、⑦水源涵養治水その他国土保安上に及ぼす効果大なること、を置いて、その収益の5割という高率で市町村に分与するという恩恵的・政策的・分収造林制度である。

官行造林の対象を、入会関係が整理され管理区分の確定した公有無立木地とした。地上権登記という法的契約を取るため、それまで権利関係のハッキリしなかった未登記の部落有林野を登記の面から市町村有に転換させることになる。また、官行造林契約の当事者は、部落ではなく、公共団体に限られることになる。

石戸官行造林地（福島県伊達郡霊山町）は公有林野官行造林法が公布された5年後の1925年に官行造林契約を締結した。石戸官行造林地（実測109町歩余）は古来より石田部落有林野で俗に入山と称し、石田民（明治22年、石田村と山戸田村の2カ村が合併して石戸村が成立した）は自由に入山し緑草を採取し或いは燃料として雑木伐採等を行い自由に収益したものである。

当時の公有林野は一部の雑木林をのぞき、殆ど萱場採草地で、春は田に鋤きこむ刈敷刈り、秋は刈り干し、立草など動物の敷草、或いは畑地用の草刈場、即ち唯一の肥料供給源であった。このような永年の習慣があったため、造林の必要性を説いても農業経営上大切な採草地を失っては困るという反対論も少なからずあったのである。奥地の大部分が裸山であった関係から、年々雨期には石田川が氾濫して其の被害も大きなものがあった。この実情を見兼ねた官行造林功績者である菅野松吉翁は、将来水害の不安を除き郷土の繁栄を図るべく大規模人工造林を首唱して已まなかった。

村当局、議会としても造林の必要を認め、これが前提として区（旧村）有林を新村（石土村）へ統一しようとしたが、これも村税負担増等の関係から、強硬な反対があって、当時の村長菅野勇作氏を始め統一委員は非常な苦心をされた。今では昔物語りとなったが、あまり反対が激しかった時など村長は山道伝いに帰宅したという。

1922年12月、ようやく石土村に林野が統一され、村営の人工造林を予定したが経済不況の為、大規模造林は村経済を以てしては不可能の状態であった。1923年、村議会は公有林野官行造林法に依って造林を為すのが得策であると決議して郡山官行造林署に申請した。1925年11月11日、東京営林局長と石土村長とに於いて官5民5の分収比率をもって公有林野官行造林契約を締結した。

1955年1月、石土村は霊山村ほか2カ町村と合併し霊山町が誕生する。この際石土官行造林地の土地は石田部落民に返付されたので、石田部落民は石田合同所有林野管理会を組織した。それと同時に、旧石土村民を以て石土官行造林組合を組織し、1955年5月、官行造林契約の継続が承認された（渡辺政雄「官行造林記念録」石土官行造林組合刊、1963年）。

福島県双葉郡大久村（現いわき市）の村有林は2000ha余である。大久村は明治22（1889）年に3カ村が合併して発足したが、村有林は1904年と1910年の両年度に亘り、各大字（旧村）において国有林野下戻法並びに行政訴訟に依り取得したものを、1910年と1918年に村有に帰属・統一させたものである。村有林へ統一後の1919年、大久村は福島県に対して技術員の派遣を乞い、施業計画案を編成し将来にわたる合法的施業を樹立した。村は最も確実な基本財産の造成は植林事業

にあるとして、適地があれば猫額大の地と雖も植林することに努力してきた。

ところで、造林の成果はその後の保護手入れに支配される場合が多い。福島県の多くの町村においては植林後の保護手入れが至らなかった結果、せっかくの植林地も雑草木に圧倒されて枯死するもの、或いは野火のため消失し失敗に帰するものが極めて多い。本村のように莫大な林野を抱擁する村で、植林の結果を見ようとすれば、村直営（608町歩）だけでは頗る難局に遭遇することが必定である。

大久村当局は部落住民の各戸にその保護手入れを委託するのが最も得策だとして、1100町歩余を経営委託林とした。これに依って部落住民はあたかも自己の山林のごとく撫育に努めつつあり、植林後の成績は頗る優良である。1922年、大久村有林の奥地236町歩余を官行造林の契約を締結し、1926年までに全部の造林を結了した。その成績も頗る良好である。村有林の人工造林地は尚幼齢林に属するため伐採に至っていないが（当時）、雑木林は1929年度より伐採を開始し年収3千円を挙げる予定である。将来人工造林地並びに官行造林地の伐採を開始するに至る時は裕に3万円内外の収入を挙げ得る見込みで、本村将来の財政は、中天に光明を認めるようなものである（福島縣山林会編・刊「福島縣の優良林業」第2輯、63—69頁、1929年）。

このように公有林野官行造林法は、部落有林野統一と入会の整理を促進する側面を持っている。統一のテンポは1921—23年がピークとなる。

5) 公有林野造林奨励規則の公布

明治43（1910）年の公有林野造林奨励規則は造林費補助を市町村有となった部落有林野に優先的に採択して整理統一を側面から推進した。翌1911年の奨励規則改正で、補助金は入会整理あるいは部落有統一を前提に交付することを規定し、市町村直営造林を推進した。さらに1914年の奨励規則改正で、①府県の「特置吏員」、②公有林野整理事業、③町村またはその組合の行う造林、④町村有林野に行う府県の造林、の費用補助を行うこととした。「特置吏員」は、林野の管理区分案、入会整理案、施業計画案編成を指導する者で、その俸給、旅費の2分の1以内の補助金を国から支出した。発足当初は公有林野造林事業の前提業務となる「特置吏員」費の補助は予定しなかった。

福島県田島町の林野統一は、政府・県の強い行政指導の中で進められたが難航した。「福島県で統一未完了は田島町だけ」と県から責められ、地元住民からは反対され、大変な苦境に立たされた時期もあったという。昭和に入り、旧田島町に対して統一勸奨に当たった県官が部落懇談会の席上、「今度統一条件が更に部落に有利になったからこの際是非統一するように」と統一を勧められた。県掛官指導によって作られた田島町の統一条件では、統一地全面積の6割に相当する財産（林野）について「縁故住民ニ対シ将来永久ニ使用収益セシムルコト」となっている。あきらかに1919年当時の指導に比べ農民にとって有利な条件となっているのである。

このような、より有利な条件を示して統一を説論され、旧田島町においても1929年9月には「田島町各部落有財産統一整理協議」が成立し県の許可するところになった。しかし統一整理協議が成立しても直ちに統一はならなかった。1929年の金融恐慌に端を発した経済恐慌が農村に深刻な不況をもたらし、林野統一に不安を抱いたのかもしれない。2年後の1931年に入り漸く丹藤区会の統一決定を皮切りに同年2、3月中に、田部・水無・栗生沢・長野・田島の各区会が統一を

決定したが、永田区会だけは依然統一決定には至らなかった。

永田区の林野事情は、戸数の多い割合に林野が少なく（約430町歩）、一部は藤生山へ入会したり、また古くは、中荒井山への入会を求めて「獅子舞い」の神事（現在栗生沢に伝わる県指定文化財）を譲ったと伝えられる程林野が不足な地域であった。大正期を迎えても、生活上にも、農業生産の上にも林野を必要とする条件はそれ程変わらなかった。他村の山に入会して漸く山を確保して来た山野の収穫（薪・柴・稈・苧敷等）を減少させられるような林野統一は納得出来ない、とするのは当然であった。区有林野の恩恵については、例えば、丹藤区で火災に遭った場合、40坪の家の素立の材料は区有林から無償で給付されたとのことである。

永田区会は1934年7月15日統一を決定したが、これによって漸く田島町内全区の決定が出揃い、同月25日、田島町議会は統一を決定した。この田島町の林野統一には次のような特徴が見られる。①永田・丹藤のように部落有林野の少ない区にとって、採草地の減少は直接農業経営に重大な支障を来すことになるので、統一条件に明文化されていないが、提供する4割の町直営的林野に対しても、採草地・萱刈場の利用を認めさせたこと。②入会の整理に当たっては、特に田島区は入会廃止地を4割の提供地に充て、不足分を区有山林から補充するというかたちで入会権を解消したこと。③統一地の中から、田島高等公民学校を縣立移管（これは町にとって長年の念願であった）することの条件に、耕地40町歩山林330町歩を福島県に寄付採納したこと。④林野統一と学区統合をほぼ同時に行ったこと。等々が挙げられる。

福島県田島町の林野統一は、国の理不尽な統一促進の押し付けに抵抗し続けた結果のぎりぎりの選択でであった。それだけに、統一は形式だけのものとなり、他部落との入会関係は整理されたが、実質的には、ほぼ従前どおりの林野の利用権が確保された。（『田島町史』第3巻518～521頁）

福島県では1917年から岩城郡に公有林の整理経営指導のため県技師を駐在させ、1921年には各郡に林野統一指導のために技師を駐在させている。さらに、1929年、福島県山林課は公有林野指導のため技術職員の「町村駐在員制」を実施した。また、同年に郡山市に公有林野官行造林署が新設された（1924年廃止、営林署に改組）。

林野の統一とは部落の所有権を村に移すのであるから、部落民の承諾を得ることが先決問題で、これは容易に解決しない問題である。福島県は統一業務の指導と施業案作成のため、千葉・遠藤の両農林技手を伊南村に派遣駐在させた。まず部落ごとに会合を求め親しく談合することにし、組合村長五十嵐徳太郎は自ら陣頭に立ち、大桃書記を従い両農林技手とともに各区長宅に部落会を開催し、林野統一の重要性を説明し区民の賛同を求めた。1924（大正13）年に、以下のような統一条件が設定議決された。

伊南村各部落有財産ハ以下ノ條件ヲ附シ伊南村ニ統一スルモノトス

第1條 自家用採草採薪地及萱場ハ各部落ノ必要ノ程度ヲ調査シ統一地内ニ一定ノ区域ヲ定メ之ガ縁故者ニ貸付スルモノトス

第2條 青柳部落有字入会ノ一部及白沢部落有字阿多根ノ一部ニ於ケル他部落ノ入会慣行アル地域ハ入会貸付関係ヲ解消シテ之ヲ統一シ統一後ハ村ニ於テ縁故部落民ニ採草採薪地トシテ貸付スルモノトス

第3條 部落有林野統一ノ上ハ見込面積ノ3割以内ヲ縁故部落民ニ使用セシムルカ或ハ地上権ヲ設定セシムルモノトス

第4條 第3條林野ノ一部ハ統一後之ヲ縁故者ニ特賣スルモノトス

第5條 各大字ハ其ノ面積ニ応シ拾町歩以内ノ土木用材林ヲ設置シ該林野ノ保護ハ其ノ部落民ニ為サシメ必要ニ応シテ無償交付スルモノトス

第6條 第1条乃至第5條以外ノ土地八百拾町歩余ハ将来村ニ於テ森林トシテ經營スルモノトス

第7條 第1条乃至第5條以外ノ林野ノ内現在立木売却ニ際シテハ向フ參拾年間ハ村參、部落民七割ノ割合ヲ以テ縁故部落民ニ交付スルモノトス

尚ホ本区域内ニ於ケル個人ノ人工林ハ村參分造林者七分ノ部分林トスルコト

第8條 村直営森林地ノ保護監視ハ一切縁故部落民ニ依托シ其ノ報酬トシテ伐期収入ノ貳割以内ヲ該部落民ニ交付スルモノトス

第9條 官行造林ニ於ケル村収入ノ拾分ノ參ハ之ヲ縁故部落住民ニ交付スルモノトス

第10條 統一地内ニ於ケル副産物（木ノ実、茸、蕨、紫蕨）ハ縁故部落ニ無償交付スルモノトス

第11條 統一後村ハ地元部落民ニ製炭及木工等ノ生業ヲ保護スル為村有林野ノ立木ハ該地元部落民ニ賣却處分スルコト、但シ買受ノ希望ナキトキハ此限りニ非ズ

第12條 第3條以外ノ土地ニ於ケル従来ノ慣行ハ之ヲ廢止スルモノトス

村に直営森林地を提供する代わりに、これまでの縁故部落民の権利を徹底的に守り、必要であれば、これまで育成してきた立木の売却を向こう30年間にわたって行うことを認めさせている。また、村有林野の立木は地元部落民に売却することを約束させている。

ところで、福島県伊南村では林野統一を契機に、立木処分、縁故特売が急速に進み、見込み面積1000町歩の直営森林の立木はまたたく間になくなってしまった。過伐、濫伐と搬出用の木馬道、林道開設が、その後周期的に襲った台風や集中豪雨のたびごとに山の崩壊を誘発し、それによって土砂の流出、残材・伐根などの流出により災害を一段と激化させ被害を増大した。このように、少なくとも伊南村の場合、林野統一によって山林立木の伐採を一層促進し、荒廃させかつ過伐濫伐を助長したと言っても決して言い過ぎではなかった。（『伊南村林業史』328～342頁）

6) 部落有林野統一政策の終結

部落有林野の整理統一や入会整理にたいしては、部落支配の頂点に立つ中小地主と農民一般の反対は強く、統一政策は大正中・末期になると後退を重ねていた。昭和期に入ると、世界恐慌（1929年）をうけて経済的不況が深刻化し、統一政策は一層の後退をしめす。1931年には満州事変が起り、日本は15年戦争へ突入する中で、戦争遂行のための部落の再評価が高まることになる。1932年に始まる農山漁村の経済更正事業に関する農林省訓令において、「農村部落における固有の美風たる隣保共助」の活用を強調し、部落中心の救農政策を打ち出している。

このような部落の再評価と部落強化政策は、部落有林野統一政策の後退に拍車をかけることになった。1939年の森林法改正を機会に、山林局長通牒「公有林野整理統一ニ関スル件」をもって、明治末年以来の公有林野整理統一事業の勸奨を打ち切った。

統一面積の計199.7万 haのうち、約70%の140万 haが条件付統一である。離権面積は全体の17%、40.9万 haである。離権を必要とした理由は、①部落有林野の使用収益がすでに事実上分

割的、独占的、に行われ、個人の費用で植林がされている場合、②同一町村内の部落間において部落有林野に著しい差異があるため、大面積を持つ部落で個人分割をする場合などである。この部落有林野統一事業で統一された面積は、計画したものの約6割とも、7割とも言われ、約70万haの部落有林野は未済のまま残された。

部落有林野の統一によつて出来た市町村有林は、いわゆる条件付統一によるものが7割を占め、大部分は多かれ少なかれ入会権が存続しているものであった（表1）。したがってこのまま合併すれば住民にとって入会権の保障が必ずしも期待出来ず、旧町村の利益が相対的に少なくなることが予想される。これらの理由により、合併促進に対する反対あるいは林野の部落還元の声が出されることになる。

5. 第1期森林治水事業と公有林野造林事業

1907年と1910年の大雨による大洪水は関東を中心に甚大な被害をもたらした。政府は内閣に総合的な委員会として「臨時治水調査会」を1910年に設置し、会長は内務大臣、委員は貴衆両院議員、関係各庁の高等官、学識経験者が任命された。山林関係の委員は45名中5名（武井守正、原保太郎、中村弥六、上山満之進、村田重治）であった。そこで企画された事業は、内務省の河川工事・砂防工事と、農林省の森林事業とを一括してとりあげ、それぞれ河川法、砂防法、森林法という治水関係法によって実施し、また18カ年という極めて長期の継続事業として行われることになった。わが国治山治水政策として行った初めての総合企画であるという意味において画期的な事業である。

1911年度から大蔵省に「治水費資金特別会計」を設け、18カ年の継続事業を開始した。特別会計は、一般会計繰入金、地方負担納付金、預金部資金をもってその経費を賄うこととした。農林省の森林事業は、わが国の民有林に対する保全ならびに育成策の最初であって、林政上重大な意義を持つものであった。第1期治水事業のうち農林省の分担部分を第1期森林治水事業と呼んでいる。

第1期森林治水事業の内容は、①公有林野造林（部落有林野統一、入会地の整理、施業按、管理区分按の編成、造林）、②荒廃林地復旧（地盤保護造林を含む）、③森林組合設立、④保安林、開墾禁止制限の標柱建設、⑤既墾地の復旧補償、そして⑥森林測候所設置とに大別される。

第1期森林治水事業は、先に述べた「公有林野造林奨励規則」による公有林野造林事業を中心

表1 部落有林野統一面積の推移

単位：1000ha、（%）

		総数	1912年まで	1913～1921年	1922～1930年	1931～1938年
合 計		2,406	346	834	1,004	222
統 一	計	1,997(100)	248(100)	698(100)	859(100)	192(100)
	条 件 付	1,401(70)	88(36)	441(63)	706(82)	166(86)
	無 条 件	596(30)	160(64)	257(37)	153(18)	26(14)
離 権（個人有・共有等）		409	98	136	145	30

注.（社）日本林業協会編・刊『林政20年史』303頁

に発足し、当初計画では総事業費の約半分が公有林野造林事業と公有林野整理吏員補助に充当される。連年拡大する水害の原因は、森林、殊に公有林野、そのうちでも部落有林野の極端な荒廃にあった。1910年の農商務省統計によれば、公有林野面積は全林野面積の15.6%に当たる479万haであり、そのうち部落有林は76.6%、367万haを占める。なお入会慣行の事実から公有林野のうち、原野面積は22～25%と想像され、樹林地の林相もきわめて貧弱であった。

第1期森林治水事業の一環として、治水上の必要から公有林の造林を推進することになった。その造林基盤の確保のため、部落有林野（旧村持林野）を町村有林へ統一することが必要となり、また部落有林野整理のため、入会権の解消が前提とされた。そのため、公有林の造林事業だけでなく、施業計画書の作成、管理区分書の編成、入会権の整理解消、共同使用廃止、部落有林野統一の先行事業を必要としていた。第1期の森林治水事業の当初3カ年は公有林野造林事業費の補助が全体の4割前後と事業の中心であったが、この事業が終結する直前の3カ年は荒廃林地復旧費が6割前後となる。

1935年に第1期森林治水事業が終了し、昭和12（1937）年度からは12カ年計画（最終年は1948年）の第2期森林治水事業が実施される。事業内容としては、荒廃林地復旧、水害防備林造成、遊水林造成、森林組合設立、公有林造林のほか、治水試験所が主である。第2期森林治水事業の重点は何といても荒廃林地復旧事業であったが、第1期と異なるのは、国有荒廃林地復旧事業が民有荒廃林地復旧事業のほかに加わったことである。また第1期では公有林野の造林の前提として入会整理、部落有林野統一の仕事に非常な努力が払われたのに反し、第2期ではむしろ整理

第2期森林治水事業は1937年度から実施にはいるが、15年戦争（日中戦争の拡大と太平洋戦争の勃発激化）期間に実行を迫られることとなり、絶え間ない経費、労力、資材の不足欠乏という不運な過程を辿らなければならなかった。

6. 政令第15号「部落会の解散と財産処分」によって加速された部落有林野整理

終戦後の1947年、連合軍の指示により政令15号（いわゆるマッカーサー指令）で部落会・町内会

るものでもその実体を部落会が有しているものである場合はすべて対象となる」としている。旧来から入会権の対象となっていた生活共同体としての部落と行政機関としての部落とは、たとえ構成範囲が同じであっても人格は異なるのであるから、その財産が本政令のみで自動的に市町村有になることはないはずのものである。

「GHQ 指令によって部落有林野は消滅した」とする誤解が広がったことはさておいても、本政令を契機として入会権者が自主的に入会林野を整理した事例はかなりになると言われている。多くの部落有林野が形式上だけでも、市町村有または記名共有となることを強制される。

7. 地方自治法による部落有林野の財産区化

財産区とは市町村の一部で財産を持ち、法律上の人格を有する特別地方公共団体である。明治政府は、明治21（1888）年公布の市制・町村制の施行に伴う町村合併の進行に際し、旧町村の公の林野等財産は各旧町村の協議で処分できるとする財産区を設定した（いわゆる旧財産区）。地方自治法の前身である市制・町村制第114条が「町村内の区又は町村の一部」と表現しているもので、市制・町村制理由書は「町村ヲ合併スルトキハ更ニ此ノ如キ部落ヲ現出ス可シ其部落ハ即チ独立ノ権利ヲ有スル……其一部特別ノ議會ヲ起シ其議事ヲ委任スルコトヲ得可シ」と説明している。市制・町村制前の旧「村」持林野（同制施行後は部落有林野）の一部が、ある地域では財産区に移行したのである。

戦後、1953年の市町村合併促進法により明治期の市制・町村制で生まれた市町村の林野が新たな市町村に統合されるのを回避するために財産区が設置された（いわゆる旧財産区に対する新財産区）。町村合併促進法は、基本方針として財産および営造物をすべて合併市町村に引継ぐこととしたが、合併町村は「旧慣を尊重すること」、さらに「関係町村間に有する財産について著しい不均衡があり、これを統合することが適当でないときは、協議により財産区とすることができる」こととしたのである。

1954年の地方自治法改正を契機として、自治省側は財産区に係わる関係条例や簡易な財産区機関の設立など財産区の法律上の形を整えて設立を指導奨励する。それと同時に、地方自治法の財産区に関する規定の遵守を促して公法的支配を実現するための行政努力を続けていくことになる。財産区管理会・議会設置条例が各町村に続々と作られ、そのために従来は純粹の部落有林野であったものが地方自治法上の形式を整えた財産区に変わった所が非常に多い。

1957年に発刊した「財産区」の「はしがき」で福島県地方課長は、「最近町村合併の進展に伴い、旧町村有財産をもって、財産区を設定するものが多く、これらと従来のもと合せ県下で120余に達する状況である。地方自治法の制定により、従前『市町村ノ一部』としていたものが『財産区』という名称を冠せられ、特別地方公共団体として、その性格、権能等が略明かにせられたのであるが、法制上の不備と、指導の不徹底とが相俟って正規の運用を誤っているものが多い。……これを適法なルートに乗せ、円滑な運営を図ることがわれわれの課題」であると述べている。

自治省および同系統の地方官庁の財産区に関する解釈・指導は、財産区有地上の入会権をつと

めて否定し排除しようとしてきた。財産区に対する地方官庁の奨励・指導とは、特別地方公共団体の財産として、「適法」的に管理・運営することである。新市町村への統合を回避するために設置した財産区ではあるが、財産区になった場合でも、そこでは、純粹の部落有林野の地方自治体的所有・管理への変質が用意されていたのである。

戦後、福島県で設置された財産区の多くは1955年もしくは1954年に一斉に設立されたものである。福島県いわき市の沢渡財産区は1954年に設立された。明治22年の新村（沢渡村）に旧村の村有林が整理統一されたのは1919年であった。1955年2月に沢渡村と2ヶ村（水戸村、三坂村）が合併して新村（三和村）を成立させることになる前年、54年12月に、3村は合併に当たって財産処分を協議し、一部は新村に引継ぎ、他の部分は旧村の所有とすることとし、管理形態を財産区とした。しかし、財産区を組織したのは旧沢渡村だけであった。三和村村議会は1954年に沢渡財産区管理条例を制定した。1966年10月に5市4町5ヶ村が合併し、いわき市が誕生し三和村もそこに参加する。沢渡財産区はいわき市の管轄に入る。

以上のように従来実質的に部落が入会権を持っているものの多くは、公法人たる財産区とした反面、森林法（のちに森林組合法）上の生産森林組合のように私法人形態に移行したのも少なくない。町村合併は従来からの部落有林野を一層複雑な形態を作りだすことになったのである。

1953年の町村合併は、一方において入会林野の解体・個別化を進めながら、他方、新たな財産区等の設立によって法人形態に再編し、それが入会林野を温存することになる。しかも旧町村の入会林野は部落—町村という二重の構造だけであったが、新財産区の入会林野は部落—財産区—町村という三重の構造において存在することになり、それだけにより複雑なまた不安定な権利関係のなかにおかれることになった。

8. 公社・公団による公有林野の人工林化

戦時体制下においては軍事産業用としての木材需要、または戦後においては戦災復旧のための建築用資材の需要、あるいは六・三制という学制改革による教育施設等の整備のための資金源として多くの公有林・部落有林野等が乱伐をきわめていた。その結果、この荒廃した森林の回復という面から、官行造林法の改正、分収造林特別措置法の制定、森林開発公団法の改正などが行われた。

公有林野官行造林法の改正（1956年）は、造林対象を公有林野以外の部落有林野および私有水源林野にまで拡大することとし、部落有林野の粗放利用を改善し、その利用高度化を図ろうとしたのであった。

1958年に制定された分収造林特別措置法は、主として民間資本による一般経済林地に対する造林推進政策であるが、これの全体計画は約51万 ha（1980年まで）を予定しているが、そのうち市町村有林野が16万 ha、部落有林野が9万 ha 計画されている。

1961年、森林開発公団法の改正により公団が従来の官行造林による造林を引継ぐことになり、水源地域の保安林を対象に、分収造林特別措置法による費用負担者として造林の促進を図ることとなった。これの全体計画では、市町村有林野が9万 ha、部落有林野が5万 ha 予定されている。

表2 福島県における公有林人工林面積の推移（1949～1975年）

単位：町

	合計	森 林						原 野
		計	人工林	天然林	伐採跡地	未立木地	竹 林	
1949年	118,184	89,031	12,259	76,736	15,615	4,852	13	8,673
1954	110,585	103,606	14,348	80,185	9,045	...	30	6,979
1960	91,376	84,849	19,703	65,146	186	3,100	1	3,237
1965	87,237	85,140	20,581	64,558	136	1,027	1	930
1970	79,899	76,190	20,076	57,386	636	548	2	1,251
1975	78,168	76,595	28,691	45,363	52	2,487	2	1,573
増減率 (75-49)	△33.9%	△14.0%	134.0%	△40.9%	△99.7%	△48.8%	△84.6%	△81.9%

注. 農林水産省統計情報部【農林水産累年統計（福島県）】136-138頁, 全国農林統計協会連合会, 1980年

福島県における公有林野面積は総数としてはやや減っているが、人工林面積は1949年の1.2万haが1960年には2万haへと11年間でほぼ倍に急増する（表2）。1949年時点では伐採跡地が1.6万ha、未立木地が0.5万haもあったが、伐採跡地は1960年にはほぼ無くなり、未立木地も1965年には0.1万haに減少する。1975年の人工林面積は2.9万haへと、四半世紀の間に3倍化する。

公有林面積の1967年から1996年の30年間の推移を見よう。福島県の市町村有林は3.6万haから4.2万haへと15%増であるが、財産区有林は3.5万haが2.3万haへと35%減である。1996年時点での保有形態別森林面積では、林業公社が1.5万ha（市町村有7%、財産区有21%、共有37%、個人その他35%）、森林開発公団が1.3万ha（市町村有29%、財産区有28%、共有29%、個人6%、会社その他9%）と、公社・公団で全県民有林面積の5%を占めている。財産区および私有林（個人ほか）の保有形態が減少し、公的機関である公社・公団造林がそれを補完している。

9. 福島県翁島恩賜県有林の成立

1) 宮家御用地の第1次県有地下賜

福島県翁島県有林は、大正14（1925）年に高松宮宣仁親王が成年を記して、福島県耶麻郡翁島村（現猪苗代町）所在の宮家御用地のうち山林原野等80haを福島県に下賜したものである。この御用地は、明治40（1907）年、福島県が旧翁島村戸ノ口、金子沢、長浜、蟹沢および三本木の民有林171ha（ほかに福良村、月形村に127ha）を買収し、別邸敷地として有栖川宮威仁親王に献上したものである。

その契機は、1907年に有栖川宮が東北旅行で福島市に宿泊されたとき、福島県知事平岡定太郎が宿に伺い、猪苗代湖の観覧を勧めたところ、予定を変更して猪苗代湖長浜に来られた。景勝を深く愛されたので、福島知事は「土地の人は殿下の為に地を献じて、別荘をここに設けていただきたいと言っている」と申し上げた。有栖川宮はこれを受け入れ、知事と計画を協議し、猪苗代湖岸の北部一帯200haを指定し、1908年に村内の円山に殿閣を建設した。その後、1913年、有栖川宮はここを高松宮宣仁親王に贈進した。

天鏡閣記

東宮侍講正四位勲二等文學博士三島毅謹撰

明治四十年八月、有栖川宮威仁親王、東北之遊次、宿福島、縣知事平岡定太郎、勸觀猪苗代湖乃枉駕、深愛景勝、定太郎因請曰、土民欲獻地、為殿下設別業于此、苟納之、皇化益遍東北、親王允可、既還家令岡田平太郎、家從池田輝之、與定太郎謀議計畫、収地於湖南北、凡二百町、ト翁島圓山為圓殿閣處……（以下略）

福島県が御用地を買収するにあたり、地元翁島村は代替地として国有林払下を出願している。「本村ノ山林原野ハ薪・炭・木材ノ需要ニモ不足ヲ告ゲアル情況ナルヲ以テ、換地トシテ磐梯山南麓ノ国有林払下ヲ斡旋セラレン事ヲ申し出」た。県は宮城大林区署と再三の折衝を重ねた結果、駒形村字深沢地内の国有林を不要存置とし払下の手続きを進めた。しかし、放牧地に関する馬政局との折り合いがつかないまま、関係者の願いは黙殺された形に終わっている。

第1次下賜にあたっては、御用地買上げ時の地元住民の反対が有った経緯から、旧土地所有者（縁故者）から返還の要望が強く出された。しかし、福島県は、下賜の残余分は別邸敷地として使用されていること、周辺の風致保存が重要であることから、下賜地のうち遠隔地や飛地の5haだけを下戻した。

残りの74haの管理は、翁島御下賜地管理規程を制定（1925年）し、福島県知事（香坂昌康）と関係者総代（渡部長吉、渡部直次）との間で覚書を締結して、「山林は分収林とする、田畑・原野は従前の慣行に基づき使用収益を認める。皇室の御用および風致の保存開発ならびに公益のために使用する」の事項を約束している。

翁島御下賜地管理規程

- 第1条 本規程ニ於テ御下賜地トハ高松宮家ヨリ県ヘ下賜セラレタル耶麻郡翁島村所在田、畑、宅地及山林原野ヲ謂フ
- 第2条 田畑及住宅ハ有料ニ原野ハ無料ニテ随意契約ニ依リ之ヲ縁故者ニ貸付ス
- 第5条 貸付ノ期間ハ二十年以内トス之ヲ更新スルコトヲ得
- 第6条 借地人ハ知事ノ許可ヲ受クルニ非サレバ其ノ目的物ノ性質ニ依リ定マリタル用法ニ従ハズシテ使用収益ヲ為スコトヲ得ズ
- 第7条 借地人ハ土地ヲ転貸スルコトヲ得ズ
- 第8条 山林ハ分収林トシ縁故者ト随意契約ノ下ニ之ヲ管理ス但シ無料貸付ノ慣例ニ依ル分収権ハ移転スルコトヲ得ズ
分収林ニ於ケル県及縁故者ノ権利義務並ニ分収歩合及其ノ算定方法ハ知事之ヲ定ム
- 第10条 縁故者トハ土地ノ所有者及其ノ家督相続人ヲ謂フ

その後、1946年から49年にかけて、自作農創設特別措置法により田畑および開墾適地の31haが農林省に買収され、翁島県有林は43haとなった。

2) 第2次翁島県有林下賜

昭和27（1952）年、高松宮宣仁親王は第1次下賜地の残余の全部99haおよび建物施設を、観光厚生用の用に供するため福島県に下賜した。第2次下賜にあたっても縁故者は土地の無償下戻し運動を起こし、国会や宮家に対し強硬な陳情が行われた。参議院においては現地調査等を行い、県へは「地元住民の意向をできるだけ尊重するように」との付帯条件を付けた。下賜後も縁故者からの無償下げ戻し運動は根強く展開された。

福島県は縁故者と協議を重ねた結果、「旧土地所有者個人との縁故関係は認めず、縁故者は翁島県有林保護組合を組織する」ことで合意、1958年に翁島県有林保護組合が設立された。県と保護組合（組合長遠藤伊佐美）は第2次下賜分について翁島県有林管理経営協定書を締結した。

協定書の内容は次の通りである。①立木については分収権を設定する、②採草地として慣行のあるものについては従来どおり使用収益することができる、③金子沢集落4戸に各3反歩の山林を無償で払い下げる、④保護組合育成のため一時金40万円を交付する、⑤新館班及び御殿山並びに道路潰地については保護組合に90万円を交付して分収金交付対象から除外する。

1983年、福島県は慣行使用地についての取扱方針を定め、原則として耕地であるもの、使用者が造林したもの等については売り払い、それ以外のものについては譲渡しないこととした。県は経営管理協定書および取扱方針に基づき、慣行使用地の一部4.7haを縁故者に売り払っている。

3) 翁島県有林の経営

翁島県有林の面積は現在133.5haである。当県有林は、南は猪苗代湖を望み、同湖唯一の島である翁島を包含し、北は麗峰磐梯山を背景としており、風光明媚にして、その6割は磐梯朝日国立公園第2種特別地域の指定を受けており、本県の重要な観光ルートとなっている。面積的なまとまりと勝れた林相から福島県の県有林の代表的存在となっている。

森林は、スギ、アカマツ、カラマツ等の人工林が52ha、あとの6割、82haはナラ、クヌギ、サクラ等を主体とする広葉樹天然林である。広葉樹の6割強が50年生以上のもので、森林構成は変化に富み、原生林の神秘性と風格がある森林が多く、散策、森林浴の場として最適である。広く利用ができるよう多目的機能を持った散策路開設、修景施業と施設整備を実施している。なお、人工林は福島県と縁故者とが分収林契約を締結している。

10. お わ り に

今日、森林環境や国土の劣化・荒廃問題が国民の間でも話題となり、近世・江戸期における村落共同体的な地域森林資源の利用・管理保全の仕方を見なおす声が散見されるようになってきた。また、地球規模の環境問題が危機的状況を呈している中で、新しい21世紀を迎えるこんにち、地域資源を守るのは、地域に居住する村落共同体構成員＝入会権者だけでなく、下流域をはじめ都市住民の何らかの「新たな入会的」結合が必要となっているとする主張も見られるようになってきている。そのような時代を迎えるに当たって、わが国の村落共同体的林野がいかなる歴史的変遷をたどってきたを整理して置き、新しい展開を遂げるうえでの教訓に学ぶことが本論文の課題であった。

わが国の森林・木材政策の特徴を、村落共同体林野、すなわち入会林野との係わりで述べるならば、明治期から今日まで一貫して、村落共同体構成員が使用収益してきた入会権を軽視、もしくは否定しようとして来たと言えよう。森林は人民の自由にさせるよりは国が統治・管理する方が望ましいとする「森林官治主義」が、大蔵省をはじめ農林水産省の官僚にも、明治以来今日まで流れていると思わざるを得ない事象が時折見られる。

村持林野を木材生産すなわち用材林育成用地に転換させるためには農民の入会権を排除し、権利関係を「近代化」する必要があるとした過程が部落有林野の統一事業であり、町村有林化、財産区有林化、公社・公団造林化であった。地域資源として多様な役割を果たしてきた村落共同体林野が、部分的ではあってもスギ・ヒノキの単純一斉人工林へと転化したことは、地域資源の内容を大きく変化させることになる。

これらの転換が、共同体構成員の十分な検討と同意が得られないままに、国や県の強力な行政的指導の下に貫徹されたため、各村落や町村では多くの戸惑いと混乱が見られたことは本論文において明らかにした通りである。

官僚（役人）から見れば、各町村に所在する森林原野は地元農民や人民が利用していても、所有、処分権は自らの自由になると思っていたことに、天皇制の権威に依拠する度合いは強いとしても、恩賜国有林の成立の契機がある。今日、大蔵省や農林水産省の指導的立場にある官僚が国有林野事業の赤字を補填するのに、何の責任も感じることなく、国有の土地・林野を売却処分していることとも相通ずるものがある。

1997年に政府・農林水産省（林野庁）みずからが国有林事業経営の破綻を認めざるを得なくなり、抜本的改革論議の中で、国有林野を地元市町村や道府県へ移管させる主張が登壇している。しかし、この場合の移管措置は、木材生産（林業）での採算性が0またはマイナスへと低下した段階のことであり、地方自治体への分権化として評価できるようなものではない。環境資源としての重要性が増す中で、私経済では保全しきれない森林の育成・管理については、国として責任を負うという基本原則に立って、地方自治体の積極な参画と、それを可能とする制度・仕組みの構築と財源的補償が必要である。村落共同体の単位、地域ごとの森林整備と管理、そしてその利活用の活性化は、そのような体制が実現するなかで、可能となってくるであろう。

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、上から一方的に押しやぶってきた明治期以来の森林・林業政策の結果が、今日の農山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。21世紀の真に国民のための森林・林業政策が展開できるか否かには、足もとの村落共同体的な単位、地域を活性化させることが出来るかが一つの重要な視点となってくるであろう。

注

- 1) 福島県双葉郡川内村の渡邊尊之村長は言う。「明治6年の地租改正、同11年の林野改正時、我が村の共有山林が国有地に編入され、生活のすべてを共有山林に依存してきた村民経済は一朝にして途を断たれ、暮らしに生気を失い、耐え難い苦しみか村を覆いました。しかし、愛郷の先駆者たちが敢然と立ち上がり、長きに亘り行政訴訟の困苦に耐え、我が子孫のためにと勝ちとったこの偉業は、村のあゆみと共に不滅の光彩であり、誇りでもあります」と。（佐藤孝徳『川内村国有林野引戻し運動史』2-3頁、1994年）