

第11章 市町村合併と入会林野

矢野達雄

はじめに

現在進行中の市町村合併は、住民の生活はじめ各方面に大きな影響を与えることが予想される。私としては、国土保全の基礎となる森林・林野に対し市町村合併がどのような影響を及ぼすかについて関心を持っている。

林野に対する影響は、過去2回の大合併においては、大きな問題として論議され、合併の成否をも決する重大な問題であった。所によっては、文字通り血の雨が降った地域もあったと伝えられている。今回の合併に関しては、新聞やテレビのニュース等を見るかぎり、林野に対する影響はさほど問題となっていない。過去2回の市町村合併に匹敵する大合併であるにもかかわらず、なぜこのような違いが出ているのであろうか。

ところが、全国的に報ぜられてはいないが、地域の実情を詳しく調査すると、市町村合併が進行するに従って、林野の面にも様々な矛盾と混迷を引き起こしているように見受けられる。

本稿では、今回の市町村合併が林野に対してもたらす影響とその実情について、私なりに整理しておくことにしたい。ただ、私の専門及び能力の関係から、森林と林業をとりまく問題のすべての側面について言及することはできない。ここでは入会林野の問題に限定して考察せざるを得ないことをお断りしておく。

1 近代日本の地方制度と入会林野

(1) 近代日本の地方制度

近代日本において、入会林野は、法的諸制度なканずく地方制度のあり方と密接にかかわってきた。まず、それを整理しておくことからはじめよう（後掲第1図参照）。

明治維新すなわち徳川幕藩体制を崩壊せしめた政治史的事件以降も、各地には藩が残存しており、封建体制は事実上続いていた。これを最終的に廃棄せしめたのが明治4（1871）年の廃藩置県であった。ただ、廃藩置県後も、その末端の町や村の基本的性格は変わらなかった。すなわち、末端の町や村は、生活共同体であると同時に、支配の末端を担という体制はずっと続いていたのである。明治5年から6年間ほど大区・小区制が施行された。大区・小区制は、従来の町村の区域を無視し、上から天下りに番号を付しそれを地方行政の単位とするものであったため、民衆の支持を得ることがなく、明治11年制定の地方三新法（郡区町村編制法、地方税規則、府県会規則）によって廃止されることになり、短命に終わった。地方三新法のうち郡区町村編制法は、大区・小区制度を廃止して、旧来の町・村を復活させたものである。

途中明治17（1884）年の官選戸長管区、すなわち連合町村を設けた制度が暫時あったが、基本的には基盤としての町・村は続いていたと史料される。

明治憲法發布を控えた、明治21（1888）年にはじめての近代的地方自治制度たる市制・町村制が制定された。市制・町村制は、翌明治22年から順次施行されていった。この抜本的制度改正によって、市町村は法人としての性格を付与され、行政体として位置づけられた。従来の町・村は基本的に江戸時代のままで規模が小さかったので、市制・町村制の施行を控えて大規模な町村合併が行われることになった。いわゆる「明治の大合併」である。その結果旧来の町や村は市町村の一部ということになり、区または大字若しくは部落と呼ばれるようになった。即ち部落又は区と呼ばれるようになった旧来の町や村は、行政体としての性格を失い、純然たる私的団体となったと考えられる。

ただこの時に、市制・町村制の中に財産区という制度ができ、果たして旧来の村＝部落＝大字もっていた財産が財産区になったかどうかという問題が生じてくることになる。これについては後述する。

府県制・郡制は、市制・町村制から2年程遅れ、明治23（1890）年に公布された。この時に府県、郡というものができた。府県知事等も公選ではなく任命であったし、郡長等も市町村の目付役ということであったから、これは自治体ではなくて行政区画と言った方が適当であろう。

明治43（1910）年から部落有林野統一政策が開始された。これは林野の運命に大きな影響を及ぼすこととなった。先程の市制・町村制ができた折りに内務省は大字或いは部落という住民団体の持つ膨大な入会林野に目を付け、これを新たな地方行政体である市町村の財産に統合することを望んだ。しかし地元では反対が根強く、ほとんど統合は進まなかった。その時に膨大な部落有林野というものが発生することになった。ところが、日清・日露戦争を経て、国家の財政も非常にピンチに陥り地方財政も疲弊したので、国は、国費を投ずることなく地方財政を立て直すために、この部落有林野を市町村の基本財産に組み入れようとする政策を展開した。これが部落有林野統一政策である。

明治43（1910）年、内務及び農商務両省の次官が通知を出し、統一すなわち市町村への寄付を促した。但し、この時は無償無条件を原則としていたため、なかなか進捗しなかったと言われている。大正8（1919）年に有償条件付きに条件を緩和したことによって、数字の上では統一は進んだ。ただし、その時旧来の住民の入会権は残すという条件を付けたところが多かった。

さらに昭和15（1940）年、戦時体制下において、この時の町村制改正で部落会・町内会が、総力戦体制を下支えするための組織として、制度の中に位置づけられた。敗戦後、ポツダム政令によって部落会・町内会を廃止すると共にその財産を市町村有に改めよという指令が出された。このため旧来の部落等のもっていた財産もこの時に市町村になったという誤解があるが、これは1940年の町村制改正時における法人としての部落会・町内会の財産がこの時に廃止されたというだけであって、旧来からの住民の生活共同体である大字や部落の財

産には関係がない。

第二次大戦後、日本国憲法が制定されると共に、昭和22（1947）年に地方自治法が公布施行された。地方自治法が期待する任務を自治体に果たさせるためには、その規模を大きくする必要があるとして再び大規模な町村合併が取り組まれた。すなわち昭和28（1953）年町村合併促進法が制定され、翌年から推進されていった。この時、財産区制度についても新財産区という新たな制度が作られた。

その後、2000年の地方分権推進一括法制定後の市町村合併については、本報告書第1章矢野「地方制度「改革」における市町村合併の位置と問題点」を参照されたい。

(2) 市町村合併と林野

さて、市町村合併を林野との関係において整理しておこう。市町村合併は、過去三つのピークがあったと言われている。即ち、明治の市制・町村制の施行時における「明治の大合併」、それから敗戦後の地方自治法の施行後の「昭和の大合併」、そして今取り組まれている「平成の大合併」である。

まず、合併によって市町村の数がどのように減っていったか確認しておこう。明治21（1888）年には71,314あった町や村の数が翌明治22（1889）年には15,859市町村に減じた。これが「明治の大合併」と言われるものがある。

それから戦後、昭和28（1953）年の段階で9,868あった市町村の数が、「昭和の大合併」を経過することによって、昭和36（1961）年には3,472市町村まで減少した。

そして、今回の「平成の大合併」では、どうなっただろうか。平成14（2002）年の段階では市町村の数は3,218あった。政府は、1,000自治体まで合併することを期待したが、予定通りには運ばず、合併特例の期限である2006年3月末で1,821となることがほぼ確定的である。

以上の3度の市町村合併について、その制度および政治的・経済的な意味合い、合併の対応、それから、合併時に部落有財産、あるいは林野のためにどう

いう制度を準備したかということを中心にまとめておこう。

① 「明治の大合併」

「明治の大合併」は、前述のように市制・町村制を施行する前提として、江戸時代以来のまち・むらの規模ではなく、もっと大きな大体300戸ないし500戸という規模を目標に合併を進めた。住民はこれに抵抗する方がなかったから、事実上強制であったと言える。

「明治の大合併」時における林野の経済的意味は非常に大きかったと言えよう。町村制施行時に内務省は、林野を市町村に統合することを望んだと述べた。当時地方の財産としては見るべきものは少なく、林野が市町村の基盤的な財産になるということで統一すなわち寄付を目論んだと言う事情を反映しているよう。

この時に、林野を想定して、市制・町村制の中に財産区制度と旧慣使用权という制度が設けられた。この法的・制度的意味については、後述する。

② 「昭和の大合併」

それから「昭和の大合併」の場合はどうか。これは昭和28年の市町村合併促進法によって推進されたわけであるが、このときの合併も、事実上強制的に推進されたと考えられる。

町村の規模はどの程度が求められたのであろうか。これについては、町村合併促進法の中に「一応8千人程度の規模」が行政執行の適正規模であると書かれていた。現実の問題としては、もちろんそれに至らない町村もたくさんあったわけだが、中学校を設置・経営するのに適当な規模として、このくらいの規模が目指されたことは記憶されてよい。

つぎに、部落有財産のために用意した制度としては、旧来の財産区の制度を「旧財産区」制度として引き継ぐと同時に、「新財産区」という制度を設けたことが注目される。加えて、従来の財産区議会・総会に加え、財産区管理会という簡便な組織ができるようにした。

林野の持つ経済的重要性ということに関して、やはりこの段階においても戦後復興のための貴重な資源として林野は非常に重視されていたものと考えられ

る。従って、元々部落有であった林野が、一旦市町村に統一もしくは寄付されていた場合に、それを今後どのように処置するのか、各地方で激しい議論が交わされたことが記録に残っている。

③ 「平成の大合併」

そして、今時の「平成の大合併」について、これがいわゆる「構造改革」の一環であることは間違いない。構造改革の一環としての市町村合併の評価は、論者によってまちまちである。私見の限りでは、端的に言ってく地方の切り捨て政策〉と言っよいのではないか。合併のメドのついた時点以降展開されてくる「三位一体の改革」も、補助金や地方交付税の削減は着々と進んでいるにも関わらず、地方に財源を回すということはなかなか進まない実情にある。

合併の対応という点に関しては、政府は合併は強制的ではないと標榜しつつ、その実、アメー合併をした場合には様々な特例措置を与える一、とムチー地方交付税は徐々に削減していく一の使い分けで合併を推進している。

将来の基礎的自治体の規模についてはどうか。これも明確な数字は出されていないものの、地方制度調査会副会長西尾勝氏が2002年7月述べた西尾私案が出されている。ここでは具体的な数字は書かれていないものの、実はそこには〈一万人〉という数字が入ることが暗黙の了解となっている。そして、〈一万人〉に達しない町村については一人前の市町村としての資格は認めず、垂直的統合（行政事務の一部については府や県で代理してもらう）、或いは水平的統合（大きな市の内部団体として編入される）という形で、〈一万人〉以下の自治体は淘汰していくという政策方向が読み取れる。

林野に関して、前二回の合併の時と決定的に違うのは、前二回の合併においては林野の持つ経済的・財産的意味は非常に大きかったのに対し、今回はむしろ林野の経済的価値が極端に低下していることである。むしろ林野を持っていると負担になるとする自治体が増えている。

他方、農山村は過疎化高齢化が進行し、林業・森林を守るための労働力の調達もままならないという状況にある。従って、林野に関しては前二回の合併のような特別な制度も用意されていないというのが実情である。

以上をまとめると、「明治の大合併」の時には内務省は部落有財産の市町村財産への取り組みをはかったけれども強いて強行はしなかった。その代わり足掛かりとして財産区という制度を設けた。市町村への取り込みを嫌って、名義を変更した村もあった。神社とか寺院の名義、或いは代表者名義、共有名義、法人有、その他に名義が変わったことによって後に紛争を招いた事例も少なくない。

部落有財産統一政策の際には、名義は市町村に寄付されたわけであるが、入会権は地元に残すという条件付きのところも多かった。

さらに「昭和の大合併」の際には、林野は新市町村へ取り込まれたところもあったが、逆に大きな単位の市町村に合併編入されることを嫌って地元へ払い下げその他がなされた所もあった。

このような過去の経緯が、「平成の大合併」時に林野にいかなる影響をもたらすであろうか。

(3) 「私権論」と「公権論」の対立

法的問題点に関しては、「私権論」と「公権論」の対立が、最も大きな問題である。すなわち、いわゆる部落有財産や住民の林野利用権を民法上の入会権とみるのか、それとも公法上の権利となったと見るかの対立である。「私権論」は、共有の性質を有する入会地、もしくは、共有の性質を有しない入会権とみることとなる。これに対して内務省、或いはその戦後の後継者たる自治省等の行政解釈は、私権論を否定し、戦前にあっては市制・町村制、戦後にあっては地方自治法という公法上の権利になったという見解である。これを「公権論」と称している。

I 財産区

「公権論」の立場から見ると、町村制の114条を根拠として、部落有財産はすべて「財産区」になったと見なされることになる。

「市制町村制」(明治21年)

第114条 町村内ノ区(第64条)又ハ町村内ノ一部若クハ合併町村(第4

章) ニシテ別ニ其区域ヲ存シテ一區ヲ為スモノ特別ニ財産ヲ所有シ若シクハ營造物ヲ設ケ其一區限リ特ニ其費用(第99条)ヲ負担スルトキハ郡参事会ハ其町村会ノ意見ヲ聞キ条例ヲ発行シ財産及營造物ニ関スル事務ノ為メ区会又ハ区総会ヲ設クルコトヲ得其會議ハ町村会ノ例ヲ適用スルコトヲ得前条ニ記載スル事務ハ町村ノ行政ニ関スル規則ニ依リ町村長之ヲ管理ス可シ但区ノ出納及會計ノ事務ハ町村長之ヲ分別ス可シ

この条文からなぜ先のような行政解釈がでてくるのか不可解である。本条文に規定しているのは、町村内の区、又は町村内の一部、すなわち別に区域を存して一區をなすもの、これらが、「特別に財産を所有し、もしくは營造物を設け」ている場合には区会または区総会を設けることができるという規定にすぎない。本条文からは、部落有財産を財産区にするという解釈は出て来ない。区会・区総会を設けてもいいという規定しかないにも関わらず、行政庁はこの条文があることで自動的に財産区になったという解釈を今日に至るまで維持し続けている。また、財産区という名称自体、町村制にはなく、講学上、学問上そういう風と呼んできたにすぎない。

戦後の地方自治法においても、市制・町村制の規定を引き継いで「財産区」の制度を残した。ここで「財産区」は、はじめて法律上正式の用語となった。「地方自治法」(昭和22年)

第294条 法律又は政令に特別の定があるものを除く外、市町村並びに特別市及び特別区の一部で財産を有し又は營造物を設けているもの(これを財産区という。)があるときは、その財産又は營造物の管理及び処分については、この法律中地方公共団体の財産又は營造物の管理及び処分に関する規定による。

② 前項の財産又は營造物に関し特に要する経費は、財産区の負担とする。

③ 前2項の場合においては、地方公共団体は、財産区の収入及び支出については会計を分別しなければならない。

ついで昭和29(1954)年改正では、市町村及び特別区の廃置分合若しくは境

界変更の場合に財産区を設けることができることを明記した。これを「新財産区」と言っている。

「地方自治法改正」(昭和29年)

第294条 法律又はこれに基づく政令に特別の定があるものを除く外、市町村及び特別区内の一部で財産を有し若しくは公の施設を設けているもの又は市町村及び特別区の廃置分合若しくは境界変更の場合におけるこの法律若しくはこれに基づく政令の定める財産処分に関する協議に基づき市町村及び特別区内の一部が財産を有し若しくは公の施設を設けるものとなるもの(これを財産区という。)があるときは、その財産又は公の施設の管理及び処分又は廃止については、この法律中地方公共団体の財産又は公の施設の管理及び処分又は廃止に関する規定による。(②③項は省略)

II 公有地上の入会権

次に、民法上他人の土地に対してこれを利用する入会権がある場合、これを共有の性質を有しない入会権とか、地役入会権と称している。この土地が仮に市町村有地で、住民が慣習に従って利用している場合はどうであろうか。民法上は、入会権の成立に関して、土地が私有か国有か公有かによって区別していない。したがって、私有地であろうと国有地であろうと、市町村有地であろうと、他者の所有地を慣習に従って部落住民が利用する場合は、「共有の性質を有しない入会権」であるとみなすのに何の問題もないはずである。ところが、これについて行政庁はこれは「旧慣使用权」であると解釈をしている。すなわち町村制の83条あるいは地方自治法の209条に、旧来の慣行によって、市町村の住民中、特に公有財産を使用している権利があるものは、旧慣使用权であると規定している。

「町村制」(明治21年)

第83条 旧来ノ慣行ニ依リ町村住民中特ニ其町村有ノ土地物件ヲ使用スル権利ヲ有スル者アルトキハ町村会ノ議決ヲ経ルニ非サレハ其旧慣ヲ改ムルコトヲ得ス

「地方自治法」(昭和22年制定)

第209条(現規定では第238条の6)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あるときは、その旧慣による。その旧慣を変更し、又は廃止しようとするときは、市町村の議会の議決を経なければならない。

② 前項の公有財産をあらたに使用しようとする者があるときは、市町村長は、議会の議決を経て、これを許可することができる。

行政解釈は、この規定を適用して、住民が市町村有地を利用する権利は、民法上の権利ではなくて、地方自治法上の「旧慣使用权」であると言っているわけである。しかし、私は部落住民が林野を所持もしくは利用する権利は民法上の入会権と見るべきである、すなわち「私権論」のほうが実態に適合し、妥当であると考えている。これを公法上の権利とすると具合の悪いことが多々出てくるからである。

例えば、一定の部落とか大字とかの地域に長く住んだ住民で、当該地域の義務を果たして地域の成員と認められている人だけに権利があるとするのが入会慣行である。これが公法上の権利となると、一定地域に居住する住民(すなわち新入住民も含めて)全てが権利を持つということになり、全く実体とはかけ離れたことにならざるをえない。しかし行政庁、行政解釈の方では「公権論」を押しつけるという状況が未だに存在する。

2 「平成の大合併」と入会林野

(1) 考えられる4つのケース

それでは、今回の「平成の大合併」が入会林野にどのような影響を与えるかの検討に移ろう。できるかぎり想像をめぐらして、ありうるケースを予想してみた。

もと部落有地であったところで部落有林野統一などで市町村有地になったところがある。前述のようにこのような土地は、形式的に名義を市町村有に移し

ただで、実質入会慣行を残したところが多かったのであるが、このような土地の運命が問題になる。一応考えられるものとして、次の4つのケースがありうるであろう。

まず第一が、合併で誕生した新市町村の財産に移行するというケースである。おそらくこのケースがもっとも多いであろう。そしてその際、名実共に新自治体の財産になってしまう所と、従前のいきさつを重視して依然として入会権を残すかたちで移行する所とわかれるのではないかと予想される。入会研究者の立場から言えば、前者は筋が通らない筈なのだが、林野の財産的価値の低下、いきさつを知る古老の減少、関心の低下を反映して、結局はこのようなケースがもっとも多くなるのではと懸念される。

第二が、新財産区を設立して、財産区財産とするというケースである。法のたてまえからすると、新財産区はこのために作られた制度であるから、活用されてしかるべきであるが、あまり利用されないのではと予想した。何故ならば、法の形式上、財産区管理会または財産区議会を設けなければならないという結構面倒な手続きがあるにもかかわらず、結局財産区は市長村長の管理下におかれ、形式と実質部落有の実態とがマッチしなくなるからである。

第三は、これを機会にもとの権利者である地元地区（部落）に返還もしくは払い下げというものである。昭和の合併時は、このようなケースが結構あった。しかし今回はどうであろうか。肝心の地元から還してほしいという要求があまり出てこないのではないか。その結果、あまり多くならないのではと予想した。

第四は、そのまま何もしないというケースである。すなわち旧市町村有名義のまま放置されるというケースで、本来なら許されない筈だが、諸般の事情から結構あるかもしれない。

(2) 何が問題なのか

さて、以上のようなケースにおいて、一体何が問題となるのだろうか。

第一は、行政の基礎単位が新市町村となり、これと地元部落との距離が今よ

りいっそういちじるしくなるということである。すなわち、「明治の大合併」の時は、自然村が合併して行政村が誕生したとはいうものの、入会林野の諸事情について行政村の吏員はほとんど承知していたと考えられる。「昭和の大合併」後の新自治体となると、担当係員の外は知悉しないというのが多くの実情であろう。さらに今度の合併となると、新庁舎所在地は入会地とはかなり離れた遠方に置かれることになる。旧庁舎は単なる支所に格下げになり、政策担当者も置かれぬから、誰も知らないという事態が起こりうる。

第二は、法の形式と実態の乖離である。さきに財産区や公権論と私権論の対立のところで述べたように、本来なら私権として尊重されるべき入会権が公法上の権利として処せられることになりかねない。しかもその廃止や用途変更が新首長や新議会の手に乗せられるということになると、権利の基礎がきわめて不安定になると予想される。

第三に、形式上市町村有地でありながら実質入会地・部落有地として認められ地元部落によって管理されてきた所も、安泰ではない。すなわち材価の低迷・林業不況を反映して、営林意欲が低下するとともに、過疎化・高齢化の追い討ちによって、地元の管理能力がきわめて危機に瀕している。これによって本来なら地元に戻還されてしかるべき林野の取り戻しに地元が消極的となり、引き取りを拒否し、また自治体も林野をお荷物扱いにしかねないという状況が出て来るのではないかと懸念される。

(3) ケーススタディー愛媛県の事例一

では、愛媛県内の市町村合併に伴って、県内の入会林野がどうなったのか、いくつかの例について調査した結果を報告しよう。

I 分取造林契約の付着した林野

① 喜多郡五十崎町（新内子町）

愛媛県喜多郡五十崎町の前身である五十崎村は、明治22（1889）年古田、大久喜の二部落が合併して誕生した。当時の村長高野島太郎氏は、神南山約300

町歩の植林を企てた。高野村長は、地元から造林の意欲のある者を募り、造林事業担任保護組を組織し、その保護組と村の間で分収契約を交わすことによって植林を実現させた。そしてその数年後には、造植林の実績をもとにこれら林野の所有名義を町有に統一し、全国に先駆けて部落有林野統一を成し遂げたのである。

明治32（1899）年に期限80年で結んだ契約期限は昭和54（1979）年に到来したが、その時には30年間期間を延長することによって対応した。30年間延長した場合の「保護券状」（地券類似のものを町で独自に作製し、保護組の成員に渡したもの）を見ると、権利は五十崎町の住民に限るとか、転出をしたら権利がなくなるなどの記載がある。またこの分収造林契約は地元への配分率が高く、75%～90%を地元還元することとなっている。従って、やはりこれは入会権の変形したものであろうと私は考えている。また規約では、30年間の延長ののち、再延長はしないとなっていた。この30年の期限は、平成21（2009）年に到来することが予想されていた。

しかしその期限到来よりも早く、市町村合併の問題が浮上することとなった。五十崎町は隣の内子町および小田町と合併をし、平成17（2005）年1月に、新しい内子町として生まれ変わった。新しい内子町ができるときに、この旧来の五十崎町と保護組との間の契約はいかに処理されたであろうか。この点について、行政担当者と、住民の双方から話を聴取することができた。

まず、内子町総務課の説明によれば、旧五十崎町有林は、内子町有林に所有名義を切り替えるが、町有林の保護組との契約は、合併後もそのまま続けるとのことであった。

さらに再延長の期限が到来した場合については、「今時のご時世で木はなかなか切っても売れないので、そのまま林野として残そうということになっている」とのことであった。八つの林班のうち三つの林班は、経営をしたいとの意欲があり、そこは再延長を希望しているが、他の林班では再延長を希望せず、「町に返還してもいいがこれまで手入れをしてきたのだからその手間賃もしくは枝打ちなどの費用に相当する分のお金は欲しい」との要望を述べている、と

いう状況である。

一方、地元権利者のうち、古田第三林班の元責任者である土居儀員氏の話は以下のものであった。

山はかつては財産だったが、今日ではお荷物となってしまった。下蒔りや間伐なども、補助事業で予算がついたところについて、森林組合の労務班にやってもらっている状態である。他の地区については、合併(2005年)から20年延長ということになったので、2025年まで保護組の権利が存続する、古田については(一旦町有地とし酪連に貸したが、その後返還され林野として管理することになったなど複雑な経緯がある)2019年まで権利があるということになったので、そこから20年期限が延長することになる。その期限も到来した場合どうなるかは、なってみないと分からない。前委員長は、入会権があるから、古田のものにしたらどうだと言っていた。

五十崎の住民の分収権ははたして入会権であるのかないのか、期限が到来したあとの権利はどうなるのか等の問題がある。これらの点についても、今の時点では、不透明といわざるをえない。

② 北宇和郡広見町(新鬼北町)

北宇和郡広見町も五十崎の例に習って保護組を設定した村のひとつである。ところが、広見町も町村合併において、広見町、松野町、日吉村の2町1村の合併が一応日程に上っていたが、合併相手の松野町の側から広見町における分収の割合が高過ぎるとのクレームがつき、これだけが原因ではなかったが、松野町が合併協議会から離脱を表明することになった。そして、広見町と日吉村だけで合併し、鬼北町を作った。ここは分収の割合をめぐって町村合併が頓挫した実例であると言えよう。

II 一部事務組合を組織していた所

① 今治市—一部事務組合の解消

2005年1月今治市ほか2村9町の合併によって新しい今治市が誕生した。これに伴って「今治市・玉川町及び朝倉村共有山組合」が解散することとなった。

同組合を構成する3つの自治体がいずれも今治市に統合されたため、一部事務組合として存続することができなくなったことによる。

同組合は、明治24(1891)年、「越智郡日高村外13ヶ町村組合」(市町村組合)として設立されたことに由来する。現在森林面積は、2,413ヘクタールを擁し、複層林造成などに力を注ぎ、伐採の際も皆伐ではなく択伐方式を採用するなど、森林経営には各方面からの評価が高い。

市有林として一括移行するほか道はなかったかということに関して、前組合長の青井玄氏によると、財産区・公益法人・独立行政法人・第三セクターなどさまざまな方途が検討された。しかし、財産区の場合、山林は旧村単位の3団体に分割され(3市町村を合わせた財産区は設立できない)、総体としての経営ができないとして、断念された。公益法人は最近審査が厳しくなり事実上無理、独立行政法人も当時制度ができていず、第三セクターも森林施業を主とする事業が適切かどうか疑問、ということで、結局今治市有とする道を選択したとのことであった。

② 四国中央市「旧三島町外3ヶ村造林組合」有地

伊予三島市・川之江市および「小川山村分」で構成する「旧三島町外3ヶ村造林組合」なる一部事務組合が存在した。この組合所有山林については、過去たびたび入会林野整備の課題が持ち上がったが、測量費用が高額になることが予想されたので入会林野整備はそのつど立ち消えになっていた。

一部事務組合は、町村制下の旧造林組合を引き継いだものであるが、このうち「小川山村分」とは、旧造林組合有地のうち金砂村部分(小川山村分)は、共有(総有=入会)という認識であったので同村分を残したものである。その余の部分は、行政村の財産という認識であったので、伊予三島市・川之江市の財産となっていた。なお、小川山村部落は現在10軒前後である。

さて、今時の合併を控えた平成14(2002)年3月、地元分(=小川山分)10,000分の380の持分につき伊予三島市・川之江市で買い取ることにした。買収金額は、約1,300万円であった。この結果、一部事務組合有地は、すべて四国中央市の普通財産となった。

Ⅲ 財産区の動向

① 宇摩郡土居町（四国中央市）

宇摩郡土居町は、四国中央市の一部になった。ここには財産区があったが、合併によって影響を受けなかった。従来どおり存続することになったとのことであった。

② 西予市—財産区の設置

西予市は、宇和町、野村町、城川町、明浜町の東宇和郡4町と西宇和郡の三瓶町という郡域を超えた5町が合併して、平成15年（2003）年4月に誕生した新市である。三瓶町を除く4町にはそれぞれ財産区が存在していた。そのうち宇和町の財産区は土地が町、「地上権」（おそらく立木の権利をこのように称していた）が財産区となっていた。ところが他町はすべて土地、立木ともに財産区有ということで、アンバランスがあり、今回の合併後、この違いを残したまま存続することは許されないということで、3月31日付けで解散、4月1日付けで「西予市宇和町財産区」と衣替えした。これは、旧市町村の廃置分合の際に設立された財産区であるから、今回の合併に伴って発足した新財産区の事例ということになる。

Ⅳ 入会林野整備の企図

① 川之江市三角寺部落（新四国中央市）

四国中央市は、川之江市と伊予三島市、宇摩郡土居町および新宮村の2市1町1村が合併して、2003年4月に誕生した。この中で旧川之江市に属する三角寺部落が入会林野整備をしたいとの希望を表明している。これは必ずしも合併が契機ということではなく、風力発電事業の基地として部落有地を提供してくれないかという話が持ち込まれたのが契機のようなのである。ここの土地は、神社名義や数名の記名共有名義（江戸から明治初期にかけて生存していた人の）となっているが、このままではどうしようもないので、この際これを解消したいという話である。ただしこの中に、市有地が一部含まれており、これについて

は昭和29（1954）年合併時に市有に統一したと市側が主張し、協定書も存在している。地元も納得しているのだが、なぜか名義が記名共有のまま残っていた。入会林野整備した場合、新たに権利を取得するのは入会権者に限られるから、直ちに市有名義にすることは出来ない。そこで一旦入会林野整備で地元入会権利者の名義にしたのち、一部は市に寄付し、そして残りは地縁団体法人を設立し、その名義にしたいと希望している。これは、今回の合併に伴い発生してきたというよりも、前回の合併時の積み残しがいま問題化しているというケースである。

V その他

① 四国中央市旧新宮村領域分

宇摩郡領域のうち別子山村を除く2市1町1村は、四国中央市に統合された。そのうち旧新宮村は、山林面積ほぼ100%の村である。新宮総合支所で行った聞き取りによると、森林はほとんど民有林であるが、すべて兼業であり、専門の林家はいないとのことであった。また、部落有林野（入会林野）の存否について訪ねたところ、市仲（いっちゅう）地区のみに残っているとのことであった。この地区について入会林野整備を計画したことはあるが、相続関係が問題でできなかった。現在管理は、個人個人において枝打ちなどを行っている状況である。

その他「共有地」で残っている所もあるとのことであるが、所在や管理方法など聞けなかった。

また、旧新宮村村有林については、9ヶ所、総面積78ヘクタール程度存在したが、すべて四国中央市の財産に移したとのことであった。管理はほとんど行っていない。事実上放棄している状況である。

② 愛南町

愛南町は、平成15（2003）年10月に内海村、御荘町、城辺町、一本松町、西海町の1村4町が合併して誕生した町である。

同町の入会林野は、愛媛県の把握している所によると、長洲（御荘）、深浦

(城辺)、外泊(西海)、船越(西海)の4部落にあることになっている。しかし同町の担当者は、合併したばかりで、よく実情を把握していないと語っていた。

旧1村5町にはそれぞれ町(村)有林があったが、そのうち3町(御荘、城辺、一本松)の町有林には県行造林分があった。旧一本松の場合は、35~40年の存続期間で、収益については地元と町が50%ずつの分収とする契約である。分収の実例については、道路補償費を折半した例はあるが、純粹に伐木の収益を分けたケースはない。旧町(村)有林については、すべて新町有林として管理することにしたとのことである。

生産森林組合は、町内に15組合存在することになっている。しかし、経営森林面積が零細の組合が多く、実際にいかなる経営をしているかは不明である。ただ「正木森林組合」(旧一本松町所在)のみは、132.08ヘクタールであり、相当の規模を有している。同組合の構成員は90戸である。この20年以上出役はしていない。税金は負担金を徴収して処理しているとのことであった。

愛南町は、内海村、御荘町、城辺町、西海町の1村3町が海岸沿いの水産資源豊富な町であり、旧一本松町のみが山側という特徴的な構成である。したがって、こと山林・林業というと、旧一本松町を中心に考えざるをえない。県の把握している入会林野はいずれも海岸沿いの集落であり、どれほど実態を把握しているか心もとない。旧一本松地域には、入会林野はないということになっているが、町有地(とくに県行造林分)や生産森林組合(入会林野整備による組合かどうかははっきりしなかった)有林は、かつて入会林野であった可能性が高く、また現在でも入会権の付着したものである可能性も否定しきれない。

むすびにかえて

以上は、私が愛媛県内で調査したささやかな事例である。この他にも特徴的な動向があるにも関わらず、洩らしていることがあるかも知れない。

以上述べたように、過去において市町村合併は入会林野の運命に大きな影響

を与えてきた。しかも概ね解体の方向に影響を發揮したと言える。では、現在進行中の市町村合併と入会林野の関係を考える上で、何が考慮されるべきポイントとなるであろうか。

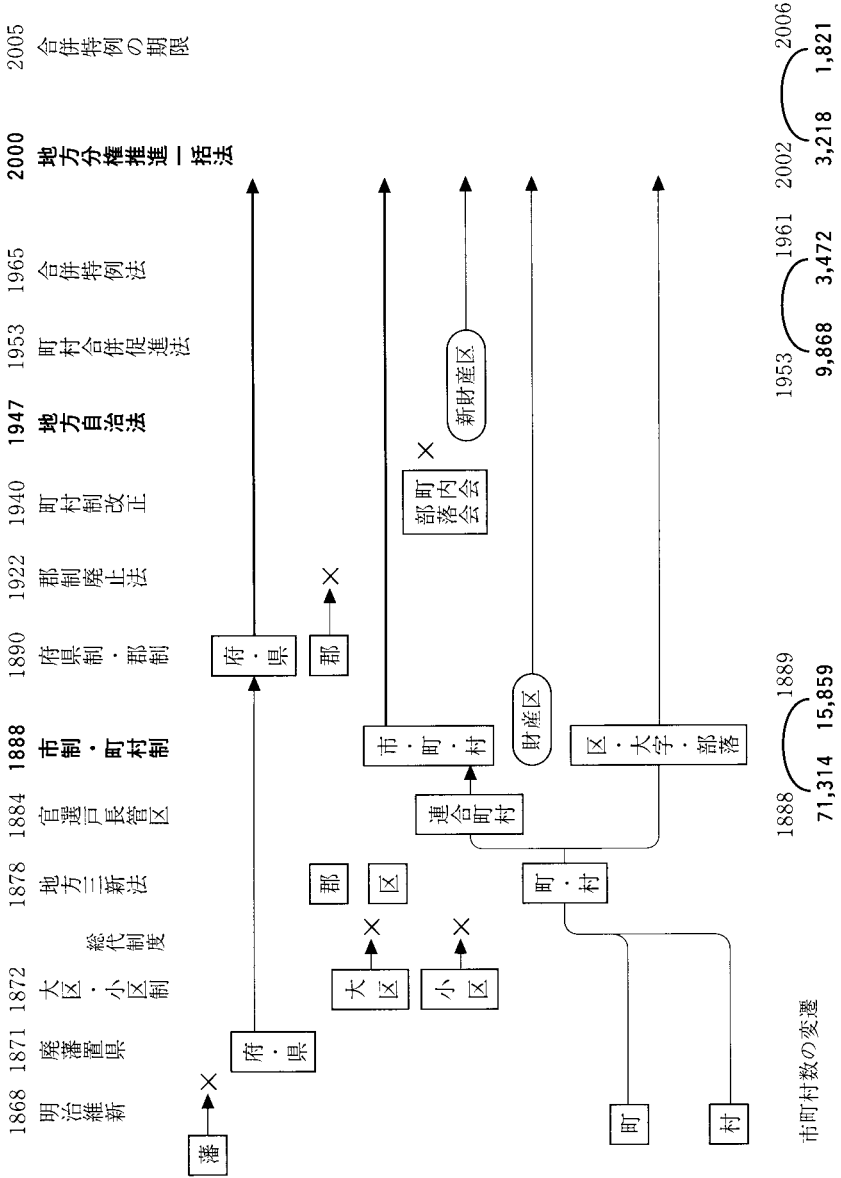
まず第1に、本来の権利者の権利が確保されるか否か、が問題である。言うまでもないが、入会林野の歴史は古い。過去何十年何百年にわたって地元住民が手入れし或いは労働と資本を投下して営々として築いてきた地元住民の財産であった。それがなし崩しに解消されてしまう危険に見舞われていると言わざるを得ない。

そして第2に、国土維持の要であり国民の財産である林野の持続的管理が行われるかどうか、という点である。旧入会地などは、統合された新市町村有地すなわち公有地となるという事例が圧倒的に多いように見受けられる。これ自体はやむをえない選択であるかもしれない。しかし、地方財政危機の折柄、公有地になって林野の維持・管理に関して適切な態勢がとりうるかどうか、不透明である。

目下進行中の「平成の大合併」において入会権は、一層解体の方向に傾斜するのではないかと危惧される。それは、「構造改革」が入会権の担い手たる集落の存続を危うくする方向に舵をきっているからである。しかし入会権は、環境保全や国土の維持など重要な役割を果たしてきた。「市町村合併と入会林野」の考察を通じて、入会林野のそのような役割を再確認することが必要ではないだろうか。

[付記]

本稿脱稿後、筆者は『都市問題』第97巻第11号（2006年）に、「入会権の現代的再生を」と題する論稿を掲載した。併せて参照していただければ、幸いである。



第1図