

## 近現代日本における共有林と林政

―基層としての「民林自治」―（要約・公開用）

青木 健

本論文の課題は、近現代における林政及び、共有林経営の展開を分析し、森林管理の担い手をめぐる日本の特質を究明することである。**序章**では、その分析の前提として、森林管理とその担い手に関する研究史の流れを、比較史・通史両面にわたって検討する。

近世期（一六―一八世紀）の環境問題に関して、世界史的な考察を試みた John F. Richards は、当該期の世界で、唯一日本が持続性のある森林管理に乗り出したとしている。しかし、日本だけが持続的な森林管理を成功させた唯一の例であると果して本当にいえるのか？もし日本以外に持続的な森林管理が行われた事例があるとすれば、その主体について、どのような特徴が指摘できるのか？

環境史家の Joachim Radkau の所説は、右の疑問に対するひとつの回答を提示するものである。それによれば、中世の終りから、特に中・西欧では、国家が、森林の開墾ではなく森林の保護に、自らの政治的支配力を発揮する場を見出した。さらに、とりわけその典型例であるドイツでは、高木林産業を中心とした森林管理が、高度に公的性質を帯びつつ実践された。同時にその実践は、必ずしも単線的な集権化への途を歩むものではなく、地方自治のレベルにおいて実効をあげたのである。

ヨーロッパのこのような歩みに対して、日本では、環境問題と政治的支配の歴史的連関が、主として水利の問題をめぐって展開した。それに応じて公権力は、早くから在地支配から離れるかたちで成長してきたのである。したがって、森林管理の重要な担い手として浮上するのは、「民」による林野利用、即ち「民林自治」である。

辻瀬洲はこの「民林自治」について論じ、日本林野史の基層には、農民による「私権的利用」を通じた森林管理が根強く存在するとした。辻によれば、日本における森林管理は、公的な支配権力ではなく、末端の地域社会における「民」（農民）を担い手とするものなのである。そして日本林野史の研究動向には、この辻の認識に連なる研究が多い。

日本の研究動向を整理すると、用材林業・薪炭林業を問わず、農民による育成林業が、草山利用を含めた多様な農民の林野利用、いわばアグロ・フォレストリーの性格を濃厚に帯びて、成長してきたことが分かる。その中では森林管理は、農民による日常的ニーズに対応し、そのニーズの重点は、林地管理を通じて得られる諸種の副産物（下草・除間伐木など）に向けられたのである。

右のような日本林野史のもつ性格は、近現代以降にも反映される。近代以降の森林制度の整備過程は、まず地租改正時の林野の官民所有区分からはじまった。この官民区分では、「民有の確証」の提示を「民」の側に求める形式が採用され、その挙証が不充分とみなされたものを中心に、大量の官有地の創出につながった。そして官林経営の体制整備は、「民林自治」が圧倒的に支配するなかで、「官」がドイツ流の森林制度と林学知識を適用しうる「特殊な世界」を、全く一から創設する過程にほかならなかった。しかし日本では、純粹にそうした森林管理を展開できる林地を創り出すことは、非常に難航を極めた。したがってその過程で、国家は、官有地上に、農民による入会的林野利用が残存することを受け入れたのである。

右のように、官有地上に「私権的利用」を認めるような制度を整備した点は、日本独自の特徴であった。ドイツやフランスは、農民の林野利用を徹底的に切り離して、国家による森林経営を純粹に展開できる林地を創り出す途を選んだのである。即ちここでの森林制度の官民峻別とは、経営林野の峻別の徹底そのものであった。

このように公権力が、在地において直接的な森林管理を展開する歴史的蓄積がなく、公権力の側ではその志向性自体も弱いというのが、森林制度の日本的特質であった。この点を詳しく追究するために、第一部の第一・二章では、日本の林政展開における「公権」と「私権」の関係性について、概括的に検討する。

まず第一章では、国有林経営の体制整備について検討する。検討対象は、一八九九年成立の国有林野法をはじめとした関係法案の帝国議会での審議過程である。本論文がこの議会審議で注目したことは、国有林野法で委託林制度・部分林制度が規定された点をめぐる論議である。委託林制度は、地元民に林野の保護を委託する代わりに、柴草・落枝などの雑産物を採取させるもので、部分林制度は、地元民に国有林野上で林木を育成させる代わりに、成木について、現木ないし価額を官民で分収するものである。この二つの制度は、国有林野上に「私権的利用」を重疊的に残すものであった。

右の内容の法案を審議した帝国議会では、政府案の対案として、経営林地の官民区分の徹底をはかる路線が提起された。そしてこの論点は、国有林経営の大方針と関連して論じられた。この大方針として論議された点は、即ち国家は保安的林業に特化すべきか、もしくはは経済林業の領域まで広くカバーすべきかという論点であった。

議会側では、特に衆議院において、前者の方針につながる論議がさかんに行われた。この中では、地租改正時の林野の官民区分は、あくまでも所有の区分であり、別途使用収益権、つまり農民による林野利用の清算が必要であるとの意見が出された。そしてこうした「私権的利用」の清算は、主として「民」への林地分割を通じてなされるべきものとされた。この結果、経済林業の領域は「民」へ委ねられ、国家の手に残された森林の経営は、概ね保安的林業の性格をもつことになるというのが、ここでの論議の趣旨であった。

他方で同じ議会側でも貴族院では、国家は経済林業の領域まで広く受けもつべきものであるとの意見が出された。この議論は、国有林経営に一般財政への寄与機能をも担わせて、耕地へ重課された租税の軽減をはかろうとする方向性も含んだものであった。ここでの議論では、その一環として、民有林の経営を国家が代行するといった管理官行の制度も提起された。そして同議論は、政府提出法案について、委託林・部分林制度を規定した点を論難するものでもあった。つまりその議論は、国有林野上に「私権的利用」を重疊的に認めるような当該制度を、「野蛮ノ遺風」と断じたのである。

右でみたように、国有林の経営体制に関する法案審議では、経営の大方針との関わりで、経営林地の官民峻別の徹底をめぐる論議にまで審議が及んだが、結果としては国有林上に、「私権的利用」を残す制度がそのまま規定された。この背景には、委託林・部分林制度を「私権的利用」を通じた森林管理の方法と認識する考え方があった。そしてその基底には、これらの両制度には、近世期以来の前史があり、森林管理上にも好結果を残したという「民林自治」の伝統が根強く存在したのである。

次に第二章では、公有林政策の日本の特質を検討する。日本における公有林制度の整備では、表面上は、森林法上で施業案監督制を基本制度として規定した後、官行造林制度を補足的に導入するかたちで造林政策が展開された。ただし公有林政策ではその大前提として、真に「公」たる性質を備えた林地を創り出す過程を踏まなければならなかった。この点については、ドイツでの政策展開が非常に参考となる。

ドイツでは、一六世紀以降村落共同体ないしは部落のもつ森林が、行政上の市町村に属する公共財産の性質をもつようになった。その際森林は、収益が市町村の一般の財政需要に充当されるという金庫財産森林へと転換されることが望まれた。金庫財産森林の経営目標は、各個人の特殊利害にかかわらず、森林からの金銭的な収益を最大限追求することであった。そしてそのために、専門的な施業指

導者による高木林経営が行われることが想定された。ただし、こうした金庫財産森林への転換には、燃料や家畜用敷藁などを目的とした農民的林野利用を清算することも必要とされたのである。つまり公有林政策の展開には前提として、「私権的利用」を清算することで、「公」たる性質を具備した林地を創り出すことが要請されるのである。

ところが日本では、こうした前提条件の整備が進まない状況下で、一九〇七年の森林法改正で、施業案の監督制が布かれることになった。具体的な問題は、まず市町村レベルにおいて、公有林経営を行うための専門的な林務体制が未成熟であった点である。そのために森林の施業案の編成についても、府県レベルで作成された案を市町村へ下付するという制度運用が行われた。しかし公有林における政策展開で根本的な障害となったのは、公有林野行政側に、農民による林野利用それ自体を意識的に清算して、部落有林から純粋な「公有林」を創り出そうとする契機が欠如していた点であった。

右のような袋小路の中で、施業案監督制を補完するかたちで、官行造林制度が導入された。同制度は、国家が、市町村有林を対象に、地方自治体の基本財産造成を主目的として、国家資本及び国有林組織の動員を通して、造林を行う施策であった。そしてこの制度の特徴は、国家が造林収益を、林野の所有者である地方公共団体と分収することであった、

公有林への造林促進策として導入された官行造林には、その制度運用の際に「私権」への配慮が濃厚にみられた。官行造林では、その導入の前提として、農民的林野利用に供されていた部落有林（共有林）を市町村有へ統一することが求められたが、その統一への勧奨のために、立木成長時の収益分収だけでなく、地元住民の副産物採取の許容などのメリットも盛んに強調されたのである。このように官行造林では、公有林政策としては、「私権的利用」に極力配慮した制度設計・運用がなされたにもかかわらず、制度の対象となる「公有林」を創り出すこと自体が非常に難航した。つまりここでは、「民林

自治」の伝統が、その政策展開を結果的に阻むということになったのである。

第二部の第三・四章では、こうした「民林自治」にもとづく森林管理とは、実態としてはいかなるものであったのか、そして「民林自治」と、国家をはじめとする公権力との間の関係性はいかなるものであったのかについて、具体的な事例分析を通して追究する。分析対象は、長野県下伊那郡山本村山本区の共有林経営である。

**第三章**では、一八七五〜一九五〇年にかけての共有林経営について分析する。当該期では草山・薪炭林利用段階の経営実態が分析の焦点となる。この段階では、農民による林野利用を保持しようとする地域社会と、アジア太平洋戦争突入以降、敗戦直後にかけて、外部から強められる資源収奪や森林の開拓圧力との間の緊張関係が鮮明になる。この点を山本区有林の経営展開に即して敷衍すると、次のようになる。

山本区有林は、明治期の町村制の下で、その所有権は表面上行政村・山本村に属しながらも、事実上の所有・経営の主体性は、末端集落である山本区にあった。その森林管理は、基本的には共有山保護規約という、いわば集落の慣行秩序にもとづいており、柴草刈りや炭灰焼といった、農民による林野利用は、この自治のルール「生ける法」によって律せられていた。

農民による森林管理は、このような集落における内部的自治の面のみに見出されるだけでなく、対外的にも効力を発揮した。その典型例は、山本区による合ノ沢高鳥屋・大明神原の両林野の返還運動である。山本区は明治末期に、区有林の一部であった合ノ沢高鳥屋・大明神原の両林野の所有権を、行政村の基本財産造成のために山本村へ寄付した。ところが山本村は、寄付された林野に対応する物件・金銭の寄付を、山本区を除く村内の他集落から徴収することができずに、基本財産造成を全うすることができなかった。山本区はもともと、自らが寄付した林野が山本村当局による直轄に移され、

公的に経営管理がなされることを想定していたが、山本村当局はその林野を荳苒と放置したままにしていたのである。そこで山本区はそれらの林野を、自らの自治管理に再び戻すべくして返還運動を展開した。

この返還運動のはじまりをうけて、行政村当局と山本区の間で開始された折衝では、当該林野の使用収益を山本区へ返還することが早い段階から既定路線となった。具体的に、まず大明神原については、山本区の手で開墾経営に着手することが合意された。他方の合ノ沢高鳥屋については、返還後の土地利用方法が重要な争点となった。行政村当局は、公有林の所有主体として、経営管理を展開するべく、官行造林制度を適用する案を提示した。その一方山本区は、同林地における入会権を保持するために、この造林案に反対した。この合ノ沢高鳥屋については、官行造林案への山本区の反対意見に加えて、同林地の実測面積が制度の資格要件を満たさなかったこともあり、結果的には山本区による入会的林野利用が継続されることになったのである。ここに対外的な「民林自治」のひとつのあらわれがみられる。

アジア・太平洋戦争突入以降の山本区では、戦時下の銃後農村へ食糧や林産物の増産要請が下りてくる状況下で、農民側の生産・生活のあり方も変化し、慣行的林野利用とその基盤である区有林も変容を迫られた。具体的には、共有山保護規約の度重なる改正により、柴草刈りや炭灰焼の期間延長や入山鑑札の増発がなされ、区有林へ過度の利用圧力がかかることになったのである。そしてこの間では、行政村当局から食糧増産のために開拓用地の提供要請があったり、そのほかにも軍需用材及び薪炭林の払下要請があった。しかし山本区は、あくまで「生ける法」の下での林野利用の維持、ひいては森林資源の保続的管理の観点から、これらの要請を拒否してきた。

戦後においても、区有林への新規の加入者数の推移を見る限り、区有林での農民による林野利用は、

戦後も引き続き維持され、敗戦後の状況下でむしろ強化される傾向にあった。戦後の緊急開拓計画は、行政村当局によって、こうした林野利用の実態を無視して立案されたものであった。開拓計画は、計画地をめぐる事情から一旦頓挫した後、最終的に大明神地区の一部分に限定して実施が強行されたが、区有林経営との対抗・利害調整の中で、引揚者・疎開者などの帰農対策としての当初の性格を失っていき、結局区有林の入会権者Ⅱ既存農家の増反という性格を強める結果になったのである。

**第四章**では、一九五〇～一九八〇年にかけての共有林経営をとりあげるが、この時期については、地域社会における林地利用の変化を前提として、国家が分収造林制度の整備を通じて、林種転換造林Ⅱ拡大造林を推進していく過程を究明する。

一九五〇年代の山本区有林経営は、アジア・太平洋戦争期から敗戦直後にかけて累積した造林未済地の解消を目指す長野県林政からの規定をうけていた。具体的にその規定性は、県当局から造林割当のかたちであらわれたが、山本区側は造林の規模、地籍、そして事業種別の面で留保条件をつけながら、造林割当を受け入れていった。このような造林割当に対する山本区側の対応の背景には、造林はあくまで地域社会における自治的な林野利用と両立するものであり、さらにそれは集落組織を通じて調達できる区有林の加入者労働力の範囲内で行われる必要があるという区側の主体的な判断を見出すことができる。造林作業の際の加入者による義務出役については、その裏面として区有林の利用や収益配分があるが、当該期の加入者側からの強い要望は、立木売却時の配分金に向けられたものであった。しかし配分金要望をもとにした立木売却は、在来樹種からなる林地の大規模な皆伐を引き起こし、伐採跡地の造林との関わりで、山本区は公団造林を導入する必要に迫られたのである。

その一方林政面では、造林未済地の解消に目途が付き、一九五五年以後造林政策が、林種転換を目的とした拡大造林の段階へ展開するなかで、分収造林が政策手段として有効活用された。戦前から

官行造林のかたちで、公有林を対象とした分収造林が展開されていたが、拡大造林の推進期には、その制度の対象が部落有林（共有林）にまで拡大され、森林開発公団による分収造林が、その後を引き継ぐことになった。これは造林政策が、ありのままの「民林自治」に働きかけることを通じて、政策展開を行う方向へ明確に舵を切ったことにほかならない。そして同時に、これは公有林政策自体の終焉をも意味したのである。

山本区は、この公団造林の受け皿として一九六三年に山本区財産区を設置し、会計監査体制の確立や財産区管理会設置など、造林資金の受け入れのための条件整備を行った。公団造林事業では、同財産区が公団から造林資金を受け入れる一方、造林作業を飯田市森林組合などへ外部委託するという運営体制がとられた。これは加入者労働力をもとに、自力で造林作業を行っていた従前の共有林経営の性格に大きな変化をもたらすものであり、その影響は公団造林以外の自力事業の対象地にも及んだ。つまり自力事業の対象地籍でも加入者の出役が廃止され、その代わりに分担金徴収によって造林作業の外部委託が行われることになったのである。以上の経営展開を経て、同財産区加入者の集団は、山林の価値を持分的に保有する団体へと変質し、それに伴って、加入金の高騰現象がより鮮明になった。しかし、その一方で同財産区では、財産区有林の「公共」的性格を踏まえ、既加入者の既得権の清算や新規加入金の引下げを通じて地域社会への収益配分の均霑化がはかられていくのである。このような共有林における収益の個別持分化を前提にしながらも、地域社会内でその所有の果実の均霑化も絶えず試みて行こうとする動向に、財産区有林経営の特質があらわれているといえる。

最後に「終章」として、本論文のまとめを行う。序章で述べたように、地域に自治的な森林管理が存在する日本・ドイツは、持続可能な森林管理を行ってきたとされる代表例である。しかし地域における「自治」と一言でいっても、その実際の担い手や、担い手であることを相対的に強く志向する主体に

は、日本とドイツでは違いがあるのではないかというのが本論文の問題関心であった。

右のような観点から、日本の森林制度の整備過程を、ドイツとの比較でふりかえる。まずドイツでは、国有林経営では、経営林地の「官」「民」区分を徹底することが行われた。さらに「民」の領域でも農民による共同利用に供される林地を切り離しつつ、純粹に公的性質を具備した林地を創り出した上で、地方公共団体が公有林の管理を行うというのが、ドイツの事例であった。そこには国家や地方といったレベルを問わず、公的主体が高木林施業の専管的担い手を志向する姿があったのである。

それに対して、水利を中心に支配権力を行使する傾向が強かった日本の公的権力は、在地に根を張って営林支配を強めるという歴史的蓄積を欠いていた。そこで、森林管理で実効力をもったのは、農民による自治的な森林管理、即ち「民林自治」であった。そうした「民林自治」が広範に根づいていたなかで、全く一から森林管理における「官治」の領域を創り出そうとしたプロセスが、日本の森林制度の整備過程(第一・二章)であった。その過程の出発点である地租改正では、所有地の官民区分は行われたが、経営林地の「官」「民」峻別は徹底されず、逆に「官」の領域に「私権的利用」を重疊的に残存させるような森林制度がつけられた(部分林・委託林制度)。このような森林制度の整備については、農民による「私権的利用」が場合によっては、森林管理の面でも有益な影響をもたらすという認識がその背景にあったといえるのである。言い換えれば公的主体には、森林管理の専管的担い手であろうとする強い志向性がなかったといわざるを得ないのである。

こうした日本の林政の特色が端的にあらわれるのは、農民による入会的林野利用が支配する「民」の林地から、公的な林地を創り出して森林管理を行う公有林経営の展開である。日本における公有林政策は、法制上、施業案監督制を基本にしながら、官行造林制度の創始へと展開した。しかし、その政策展開の前提となる農民による入会的林野利用の清算は容易に進展しなかった。ここでは地方公共

団体が、いわば「民林自治」の虜となつてしまい、公有林政策を自覺的に展開する素地が決定的に欠如していたのである。

右のように日本では、公的主体よりも地域社会ないしは共同体の方が、森林管理の担い手として重要な役割を果していたが、その実態について明らかにするために、本論文では長野県下伊那郡山本村山本区有林の経営展開を分析した(第三・四章)。

山本区有林では、明治期の町村制の下でも、事実上の所有・経営の主体性は、末端集落である山本区にあつた。そこでの農民による林野利用は、集落の定めた自治のルールによって律せられていた。農民による森林管理は、このような内部的自治の面のみに見出されるだけでなく、対外的にも効力を發揮した。その典例には、山本区が合ノ沢高鳥屋を対象とした官行造林案に反対したことがあげられる。この造林案は行政村・山本村レベルで立案されたもので、いわば公的な森林管理の試みのひとつであつた。山本区は官行造林案に対して、入会的林野利用の保持の観点から反対した。即ち、この点から「民林自治」が公有林政策の進捗を阻んだといえる。

右のような地域社会における自治的な森林管理は、公権力による介入をほとんど受けつけずに推移したが、一九五〇年代になると、造林が次第に活発化する中で、山本区有林の利用も立木売却時の収益金配分に重点が移つた。しかし、配分金への要望を背景にした立木売却は、在来種を中心とした林地の大規模な皆伐を引き起こし、従来維持されていた自治的森林管理に、根本的な性格変化を引き起こした。即ち山本区は外部からの資金導入によつて、造林を進めていかざるを得ない状況に至つたのである。

こうした「民林自治」の側の変化を受けて、山本区の共有林における造林は、分収造林制度を梃子として進展していった。しかしその造林の政策展開は、入会利用が継続する部落有林・財産区有林を

直接の対象にするもので、もはや民有林政策の一環であった。つまり山本区の共有林経営の事例を見る限りでも、公的主体による森林管理としての公有林経営は結局行われなかったといえるのである。