

地域資源の共同利用管理と住民自治

700-023 原 浩 指導教官 宮崎正寿

Joint Use and Management of Regional Resources under Inhabitants' Autonomy

Hiroshi Hara

わが国が封建的幕藩体制から明治維新体制に移行した当時の主要産業は農業であり、全国の大半の地域において、住民は農業や日常生活に必要な地域資源である山林原野を、入会という慣習形態で、共同利用管理を行っていた。それが、明治期に入り西欧の近代的所有権制度の導入に伴い、社会的・経済的な諸要因もあって、大幅な変容を遂げることとなった。そうした状況のなかで、入会権をめぐる法規制のあり方が地域の対応の動きとともに、特に注目される。

本稿においては、明治以降の入会権と地域住民との係りをたどりつつ、住民自治のあり様を論ずるものである。

第1章 入会をめぐる法規制

入会とは、古くから慣習として、一定の地域の住民が、一定の山林原野において、共同で使用収益をすることをいう。地域の自然資源を過度の利用によって枯渇させることなく、時代を超えて地域資源を維持できるように、地域の人々(入会集団=部落)は抑制的な利用・管理を行ってきたのである。こうした森林原野よりなる共有地での原始的経済行為の形式は、いずれの国でもみられ、わが国では、明治以来西欧の諸制度が参照されるなかで、ドイツの状況が特に注目、参考とされた。

明治政府は、中央集権的行政体制を早期に確立し、国や地方自治体の財政力を強化するため、入会地である山林原野を極力国有・公有化しようとする方針をとった。これに対し入会権者が強い反発を示したため、政府は市町村制上入会稼ごの権原を旧慣使用权として認め、かつ財産区の設置を許すという妥協を行った。しかし、この妥協そのものに無理・矛盾があり、以降長期間にわたり法律上の学説の対立、裁判所の見解の分裂、それらがもたらす施策効果の不徹底などが続いてきてい

るのである。

第2章 地盤面からみた入会権の態様

明治初期の地租改正、山林原野官民有区分を経て、わが国の入会林野は大部分官有林に編入された。この強行措置に対する入会権者の抵抗は強く、国は一定の譲歩を示し、国有林野をめくり使用契約、部分林契約、共用林（委託林）契約、産物縁故特売契約等の関係が生まれた。ここでは、国は、国有林経営上結局は地域住民の協力を依存せざるを得なかった、という事情がみてとれる。判例面で見ると、国有地上の入会権について、当初は農民の事情を考慮し、国有地に入会権を認めていたが、大審院大正4年判決がこれを否定したため、戦前の判決はこれにしたがった。しかし、戦後、最高裁昭和48年判決によって国有地上の入会権の存在が認められたことは、画期的なことであった。

法律上、所有権の主体が地方公共団体である林野に、地域住民が慣習にもとづいて入会権を行使している場合を、一括して公有地入会といている。その典型は、財産区有（第4章で記述）、市町村有である。国は、この公有地上の入会について、入会権の存在を否定しつつも現実に入会慣行の事実を否定すべくもなく、町村制上旧慣使用权と規定し、この権利は市町村の住民であることによって認められる公法上の権利である、とした（入会権公権論）。これに対し、私法学者は、入会の歴史的沿革から見てそれは私法上の権利である、と鋭く批判してきた。判例も一貫して私権論的立場をとっているのに対し、地方自治法は依然として公権論の立場を維持しており、この矛盾は解消されていない。

国有地および公有地入会以外の地盤にある入会、すなわち私有地入会は、その入会権集団が権利能力なきため、登記上、個人単独有、数名ないし全員による記名共有、法人有、神社有などとなっている。私有地入会は、国や市町村の干渉を受けることがないので、権力による規制がなく、純粹に民法上の問題として処理されている。

第3章 利用面からみた入会権の態様

地域資源たる入会林野は、資本主義経済の発展のなかで自給経済的利用の客体から貨幣収入を得るための利用客体へと変化を遂げるようになる。入会林野の利用形態は、典型的に、古典的共同利用形態から、団体直轄利用形態、個人分割利用形態、契約利用形態に分けて考察できる。

筆者の住む地域にも入会地が残存していて、利用目的対象別に山林原野（共有地組合）、牧野（牧野組合）および茅場（茅場組合）がある。戦後の急速な生活状況の変化のなかで、地域のそれぞれの入会地に依存する程度も僅かなものになっているが、その管理運営の仕方は基本的に変わってはいない。

第4章 財産区とその実態

明治政府は、町村制施行に際し地域資源をあくまでも自らの共同利用管理下で維持したいとする地域住民の強い主張を容れて、財産区の設置を認めざるを得なかった。市町村より下位の大字＝部落に独立の法人格を認めない建前であった地方行政の根本政策からすれば、市町村の一部たる部落に財産権の主体たる地位を認め、かつ法人格を与えたことは極めて重大な例外であった。

戦後の地方自治法は、町村制の規定を引継ぎ、初めて正式に財産区という名称を法律の条文のうえで採用し、特別地方公共団体とした。さらに、昭和の町村合併でも、合併促進上やむなく財産区の新設を認めた。こうした経過の中で生まれた財産区の権能をめぐる行政指導や解説書を通じて明らかなのは、財産区の権能をごく限られた現状維持的なものに留めようとする政府の消極的態度が、時代の変化に関係なく依然として続いていることである。これに対し、財産区の保有財産（当初は主として山林原野）を、経済の変化に伴いその利用形態を変化させ、時代に適合した・地域の公共福祉に役立つ現実的解釈運用が必要である、との意見が出てくることも当然である。

ここでは、三つの財産区（群馬県鬼石町三波川財産区、長野県佐久市大沢財産区、神奈川県御殿場市内財産区）についてのフィールド・リサーチの結果を報告する。

第5章 地域内の規律と意思決定

明治期の町村合併により「行政単位としての村」（新村）に組み込まれた「生活共同体としての村」（旧村・部落）は、共同生活秩序の維持・存続を図るために集団内部に様々な意思決定機関をもっていた。これらの意思決定機関、すなわち区（総）会、評議員会、区長・伍長などの役職員会等の議決機関で議定された成文の規約（「生ける法」）を見ることを通じて、この地域集団に住民自治といえる状況の存在をうかがい知ることができる。

国家法である民法の「入会権については各地方の慣習にしたがう」という規定は、入会権者としての資格ないし範囲、持分権の取得や喪失などについては各部落・入会集団の慣習や規定によって決められるべきものであることを定めている。したがって、各部落、入会集団の慣習や規定の内容に差異があるため、入会をめぐる判決にもそうした差異が反映していることが認められる。また、入会権が地域資源たる入会原野を利用・管理する権利である以上、その行使には管理義務が生じることも当然である。こうした入会をめぐる権利義務の内容を規定する入会集団の慣習とは、入会集団の協議を通じて形成されたものであり、その協議における意思決定方法は全員一致による決定を原則としている。裁判上の判決の基準もこうした慣習すなわち入会団体における全員一致の原則（多数決原則の否定）を重視している。

第6章 入会をめぐる再評価の動き

近年、環境汚染や自然破壊が深刻化し、これに伴って環境問題意識が高まるなかで、経済学や社会学の分野で森林・河川・海洋などの自然環境を「コモンズ」として捉える視点から、入会のような自然資源の共同利用形態を再評価しようとする動きがある。「コモンズ」という言葉は入会地・共有地のことであるが、「コモンズ論」においては、商品化というかたちで私的所有や私的管理に分割されない、また同時に国や都道府県などの公的管理に包括されない、地域住民の「共」的管理（自治）による地域空間と利用関係を意味している。

コモンズ概念には、ローカル・コモンズからグローバル・コモンズまで幅がある。それは、コモンズの領域が字（むら）—市町村—県—国—地球というようにつながっていると考えるならば、地域資源の維持管理を可能とする制度としての入会制度を、身近な近隣地域から地球的規模にまで関連づけて考えることができるということである。なお、ここでは、地域資源が、かつての山林原野という狭い範囲から、人間生活に関わりのあるあらゆる物理的・制度的資源、技術、情報などを包括的に含むものとして意識されている。

グローバルなレベルでの現実的対処の方法は勿論のこと、ローカルなレベルでも土地の私的所有制度を前提とし、そのうえで土地所有者間、あるいは関係者間の「契約」によって、入会あるいは「入会」的効果を有する状態を創造することは決して容易とは思われない。しかし、現実には、かつて入会が存在し、それが崩壊しつつある、あるいはすでに崩壊してしまった地域の内部から、表面的には「近代的な」法制度あるいは法理論としても認められる方法（例えば、契約によって設定される「入会権」）によって、「入会」を再構成しようとする動きが生じている。

第7章 行政の地域指向と住民自治

現在、わが国の町内会・自治会・部落会等の「地縁団体」の総数は約30万前後にのぼるといわれる。それらの起源は多様であろうが、少なくとも地方においては、その淵源をさかのぼれば旧村（むら）であることは疑いない。

町内会・部落会は、日中戦争が第2次大戦に拡大されていく時期である昭和15年の内務省訓令により公的組織として認められ、昭和18年の町村制改正により市町村業務の一部を担うとともに自らの名義で財産を保有することも認められた。戦後、GHQにより町内会・部落会は禁止され、昭和27年には禁止を解かれたが、政府は表面上中立的態度をとっていた。

現実には、町内会・部落会は解体しておらず、地域共同管理の必要上、財産の保有も維持されていたのである。平成3年の地方自治法改正による「地縁による団体」の不動産等の所有承認は、時代の動きと地域の実態を反映した地方行政上の地域に対する態度の重要な変化を示すものとして受

けとめられる。町内会・自治会・部落会等が権利能力を取得し、地域の不動産等を名実ともに保有できるようになったことの意義は大きい。そのうえ、改正地方自治法により、「地縁による団体」が公の施設（道路・河川・公民館・各種集会施設・公園など、住民福祉の向上と住民利用の目的に設置された施設すべてを含む）の共同利用管理の主体となり得ると規定されたことは注目に値する。

しかし、町内会・部落会等が、戦前の一時期において公式に行政区として扱われ、あるいは戦時下で市町村の補助組織とされたにもかかわらず、地方自治法は「地縁による団体」を「行政組織の一部を意味するものと解釈してはならない」としている。今日、自己決定・自己責任原則を踏まえた地方分権時代の住民自治が問われているとき、「地縁による団体」と行政の関係を秩序立てて捉える理念ともいべき考え方が求められているといつてよい。これに応えるものとして、ヨーロッパにおいて国際的に議論がされはじめられた「サブシディアリティ（補完性）の原理」が注目され、わが国においても「地方分権推進委員会最終報告一分権型社会の創造：その道筋」のなかで参考にされているが、その考え方の骨子は次のようなものである。

この原理は、「個人」を最重視し、あらゆる社会組織の中核に据えたうえ、これに第一の優先順位を与え、そこから出発して、「家族」、「地域社会」、「市町村」、「国」...と順序立て、相対的に上位にある社会組織は、下位の社会組織がさまざまなニーズを充たすことの出来ない場合にのみ出番がくる、とする。

かくして、「地縁による団体」を「補完性の原理」が示す「地域社会」の階梯に位置付けてみる時、それが歴史的に果たしてきた・そうしてこれからもそれが果たす程度の強化を期待される公共的機能が、一躍クローズ・アップして理解されることを強調したいと思うのである。