

# 經濟研究

第8卷 第2號

April 1957

Vol. 8 No. 2

## 町村合併と農村の變貌

—公有林野問題に關連して—

島 恭 彦

### I. 町村合併—農村支配機構の再編成

町村合併が日本農村にどんな變化をもたらすか、これは當面進行中の事實であって、その全貌についてここで到底豫測の限りではない。また町村合併について當局が宣傳するように、それが地方行財政の確立をもたらす、地域的な割據性をなくして新しい住民自治を生み出すかどうかに至っては、更に將來の問題であって、當面個々の農村について「町村合併の効果」をさがし出すよりも先に私達の解決しなければならない問題がある。それはそもそも町村合併が主な狙いを農村において何故このように早急に、また短期間に行われねばならなかったかということである。私はこれを農村支配機構の再編の問題として考えたい。この問題について私は先に見解を發表したことがあるが<sup>1)</sup>、いま一度ここで立入って考察してみたい。

日本の農村はその行財政の面からみると決して孤立しているものではなく、一貫して國の支配機構の中に組入れられていたものである。けれども例えば大正初期の農村財政をみると、國庫下渡金的なもののごく僅かで、郡縣よりの支出金、下渡

金が多いという事實によってもうかがわれるように、全體として郡縣の直接的支配を受け、むしろ「地主的自治」の様相の濃いものであった<sup>2)</sup>。それが大正中期以降地主制の危機に對應して様々の國家的支柱が必要とされる頃から變化しはじめ<sup>3)</sup>、昭和に入って義務教育に對する國庫支出金が農村歳入中相當の割合を占め、昭和10年前後の農村恐慌、戰時體制に入るとこれに供出獎勵金を中心とする様々の補助金、更に増大する國政事務を農村にも負擔させるための分與税、配付税等の國家資金が盛んに流入してくる。他方國庫とつながらない収入面でも、財産収入其他雜収入等に比して稅収入の割合が高まってくる。一口に云って農村は國の支配機構にくみ入れられた寄生的行政村としての性格を高めていったのである。この變化の過程は戰前(昭和10,16年)戰後を比較する時なお一そうはっきりする。次に利用するのは「町村」財政の統計であるが、農村財政の變化を示すものとして充分利用出来るのである。

第1表の歳出歳入の兩面の變化について注目すべきことは、昭和16年以後、いわゆる「國家獨

2) 清水長郷、『農村財政』大正14年

3) 例、地主的見立による戸數割徴収が法制化された。

1) 町村合併についての一考察、「季刊法律學」第21號

第1表 町村財政歳出入構成比

1. 歳入構成比

年 度	税 收 入	分與税平 衡交付金	分擔金	使用料 手数料	國 庫 支出金	府 縣 支出金	寄付金	地方債	その他	總 額
昭和 10	34.8	—	—	3.0	14.0	6.3	4.1	10.3	27.5	100.0
16	28.5	14.2	0.0	3.2	8.5	6.0	6.9	5.0	27.7	100.0
24	36.9	21.8	0.5	1.1	12.0	8.2	4.9	3.4	11.2	100.0
29	35.7	14.2	1.2	1.4	13.8	3.3	4.0	7.2	19.2	100.0

2. 歳出構成比

年 度	議會費	役場費	警防費	土木費	教育費	社 會 勞働費	保 健 衛生費	産 業 經濟費	選挙費	會議費	その他	總 額
昭和 10	0.5	13.8	1.6	11.9	40.6	2.4	2.2	6.8	—	7.3	12.9	100.0
16	0.5	21.5	3.0	9.3	27.9	2.2	2.4	5.1	—	6.6	21.5	100.0
24	1.6	25.2	7.4	10.0	24.7	10.4	2.4	7.7	0.3	1.5	8.5	100.0
29	2.4	19.8	3.9	11.4	24.2	6.6	3.2	12.1	0.6	3.0	12.8	100.0

(財政金融統計月報, 64, 地方財政特集)

占資本主義」の確立期についてみられるものである。しかもこの時期にあらわれた変化は「戦前戦後」を通じて一貫していることを確認する必要がある。第1に歳入面についていえば、分與税、平衡交付金等國家資金の増大である。國庫支出金は若干低下しているものの昭和10年以前のものとは義務教育國庫負擔金を中心とする單純なものだったのに比して、それ以後は農業生産、供出等に亘る極めて複雑多様なものになり、現在に至っていることを注意しなければならない。次いで府縣支出金の位置の低下にも注目する必要がある。さらに地方債収入は戦時中の國家的金融統制以後大いにその比重を減じている。

これに對して歳出面においては、役場費、警察消防費等の「消費的經費」が昭和16年以後現在に至るまで大いに増大していることが注意されねばならない。教育費はなお重要な比重を保っているが、昭和10年とくらべれば著しく低下しているのが特徴的である。以上が戦前戦後を通ずる國家獨占資本主義の時期の重要な変化であるが、戦後「民主化」時代の特徴を示す変化は、歳出面にあらわれた議會費、社會勞働施設費、保險衛生費、産業經濟費、選挙費等の比重の増大である。しかしこの内容は主として農地委員會等の行政委員會、その他職員費として役場費の増大につけ加わった新たな官僚機構の重荷だったことを考慮しなければならない。以上は甚だおおまかな町村財政統計を通ずる考察だったが、戦前の農村財政の分析<sup>4)</sup>と戦後に發表された多くの同種のもの进行比较してみ

ても、一方で役場費を中心とする「消費的經費」の増大と、他方で分與税、國庫支出金等の増大との2つは證明されるのである。この農村財政の變化を、われわれは「寄生的行政村」の發展、「地主的自治」の退化、「獨占資本の農村支配」の強化等々と呼んでさしつかえないと思う。

町村合併はこの「獨占資本の農村支配」の矛盾を行政機構の内部で解決する1つの手段として登場した。戦時中から戦後へかけて發展した國家獨占資本主義的な中央集權は次のような内部矛盾を生み出した。第1に中央の官僚機構の中に農村の行財政を指導し監督するかなり大きな部門が必要になった。第2に中央から農村の多數の小自治體までを一つ一つ把握する多種多様な行財政のルートがはりめぐらされねばならなかった。(國の地方における出先機關をも含む)第3に以上の行財政のルートを媒介する中間的な機關、即ち府縣、地方事務所、多數の外廓團體の存在が必要になった。第4に、極めて多數の農村小自治體自身の内部にまで一々中央につながる官僚裝置が必要になった。これはすでにのべた役場費の増大にあらわれている。従って最近のように國稅収入の4割をも地方財政費につぎこまねばならぬ、極めて金のかかる中央集權機構がここに存在することとなり、「獨占資本」にとって如何にも負擔であり、また同時に農村の支配そのものをも混亂させるような事態を生み出しているのである。こういった矛盾

4) 例、昭和8年大内兵衛、財政上より見たる農村自治の性格「農業と經濟」、昭和10年

をどうやって排除するか。中央からの行財政のルートを整理し、中間搾取の機關をなるべく減少させねばならないが、そのための最も手取り早い方法は1萬餘もある農村の小自治體の大減少を實現する町村合併政策以外にないのである。農村の行財政水準の引上げ、従ってまた與えられた國策を能率的に遂行し得る農村官僚機構の構築ということが、町村合併政策の最も重要な狙いであると思われる。

高度の中央集權機構、しかも行政能力の低い多數のおくれた農村小自治體の存在、この矛盾は、戦時中（昭和15年）地方の行財政のアンバランスを是正し、地方行政の劃一化を達成するための分與税制度が登場した瞬間から、當局によって感じられたはずである。けれどもこの矛盾は、戦後シャープ改革によって地方財政平衡交付金が大幅に増額された時に、はじめてあらわになって來た。平衡交付金制度の立前から云えば、地方團體の行財政力が當局の豫想する行政水準を多少上下する程度であってはじめてこの制度は效率的に運用出來たはずである。ところがそのような平均的な「行政水準」を確定出來ないほど、行政の基礎工事も何も出來ていない農村小自治體が多數存在したということは、この平衡交付金制度を通じて多額の國家資金を農村へつぎこむ結果になった。大藏省當局の平衡交付金制度に對する批判が極めて強い所以である。

同様なことは國庫補助金、特に農林補助金についても云えよう。農林補助金が農林省の各部局各課より發して、府縣の各部課を通じ農村團體に流れる中に、補助金擔當の官僚機構をふくらませ、しかもその末端においては農業生産に對する獎勵的な作用をその官僚性の故に冷却させているという事態は、1つには農業生産の規模が極めて零細であるからでもあるが、他の理由は末端の農村行財政力自體も頗る貧弱であって補助金に必要な具體的な指導を伴わないということから生じてくるのである<sup>5)</sup>。ここにも町村合併を急速に押進めねばならぬ理由がある。

けれども町村合併の狙いは農村や農民のためのより效率的な農村行財政を構築することにあるのではない。むしろそれは所謂「三割農政」をもっとひきしめた「安上り農政」を實現させる方向に動いている。それは町村合併とともに行われた地方財政再建整備法の農村に與える打撃や、農林補助金の浪費的な側面のみを集中攻撃してこれを削減しようとする當局のやり方をみればある程度うなづかれる。もっと具體的な一例をあげよう。農業改良局は農林補助金に對する反省もこめて、農業改良基金制度とその基金貸付についての指導助言者として小地區改良普及員の設置案を31年度豫算案に盛りこもうとした。小地區普及員とは、地區事務所の中地區普及員の下に、合併前の舊町村地區を擔當し、農協などに駐在して具體的な指導に當る職員のことである。町村合併によって一そう廣大になった行政區域の農政を充實しようとするれば、小地區普及員の制度は必要であるし、同時にこれは具體的な指導を伴わないとして批判された農林補助金の改革の方向でもあったはずである。ところが小地區普及員設置案は採用されず、農業改良基金だけが實現した<sup>6)</sup>。これは舊來の補助金の變態であり、しかも合併地區の小農民の手が殆んどとどかぬ補助金である。

これと同時に考えねばならぬことは、合併新市町村における農民的勢力の比重の低下である。これは最近農林省による新舊市町村の農業關係議員の比重を比較した結果によって明確に檢證されている。第2表のように、新舊市町村における農業出身議員の比率に従って各段階に市町村をわけてみると、合併後は農業出身議員の比重の低下している市町村は著しく増加していることがわかる。わずかに新村においては、農業出身議員低下の割合は少いようであるが、これはまだ結果の判明しない未改選のものが多かったためでもある。それよりも私達は舊村が新市或は新町を形成した場合が多いこと、しかもそこで農業出身議員の著しい低下がおこっていることの方に注目する必要があるろう。

5) 行政管理廳、『農林省補助金行政上の諸問題』、昭和31年5月

6) 『日本農業年報』Ⅳ

第2表 新舊市町村別農業關係出身議員率段階別市町村数の分布

市	調査新市数	新市地域内舊市町村會議員總數中農業出身議員率段階別新市数				
		30%未滿	30~50	50~70	70~90	90%以上
	314	16	55	127	110	6
		新市會議員總數中農業出身議員率段階別新市数				
	* 294	88	137	60	8	1
町	調査新町数	新町地域内舊町村會議員總數中農業出身議員率段階別新町数				
		30%未滿	30~50	50~70	70~90	90%以上
	914	22	62	271	458	101
		新町會議員總數中農業出身議員率段階別新町数				
	* 641	30	102	280	203	26
村	調査新村数	新村地域内舊村會議員總數中農業出身議員率段階別新村数				
		30%未滿	30~50	50~70	70~90	90%以上
	341	5	7	39	153	137
		新村會議員總數中農業出身議員率段階別新村数				
	* 199	4	8	38	103	46

注 \*印は未改選新市町村数を除く改選新市町村数  
農林省、合併市町村基本調査資料第1集

第2表にあらわれたような結果は、私達が實態調査を行った京都府下の新市でも認められた。ここでは農業出身議員といっても農協役員の如き比較的廣い地域を支配出来るような議員が認められ、また政黨と關係をもつ職業的な政治屋の進出がみられた。また新市の行政の中でも、よく云えば舊村行政のエリート、悪く云えば舊村から全く離脱した敏腕の官僚が勢力をもっている事實が認められたのである。なお舊村の議員は多く舊村内の部落に割當てられ、殆んど無競争、部落のひもつきという形で選出されていた。合併市町村で過渡的に舊村を選挙區としたところでも、割當られた定員が減少したために、若干の競争と選挙運動がおこり、部落のひもがたちきられてしまったところが多い。これは部落的割據を根絶するという點からみればよいことかも知れない。しかし同時にこれは、選挙資金を多くにぎった勢力の末端につらなる多くの議員や、農村的利害から離脱した多くの職員を、新市町村の政治と行政へ進出させることになる。しかも戦後の「民主化」政策や農地改革で部落や農村の民主化も若干進んだ時に、農民の手の届かぬところへこのように農村の行政機構

を持ち去る町村合併の結果は重大である。町村合併が農村の支配機構の再編成であり、「寄生的行政村」の強化であるという事實をここに再び確認出来ると思う。

## II. 町村合併と公有林野移動の實態

いままで私は主として云わば、個々の農村の外部から、農村支配機構の再編という角度から、町村合併を考察して來た。しかし町村合併政策は農村の内部に、これに協力する力と反対する力との複雑な波紋を呼びおこした。この2つの力の多様な相關關係は、またわが國農村あるいは農業の長い歴史的発展の結果である。私達はこれらの事實をすべての農村について考察する力も資料も今のところ持合さない。ただここでは限られた公有林野の移動——合併にともなう——の事實を通じてこの問題を考えたい。問題と視野が著しく限定されるようだが、私がここでこの問題を取上げるのは次のような理由からである。第1に山林を經營する町村は合併前市町村数10,477の中6,153ヵ市町村という多数であり<sup>7)</sup>、今回の合併の重要問題の1つであった。第2に合併に賛成又は反対する力といっても、個々の村では様々な政治的理由——一時としては甚だ瑣末な——があり、これを一々考察するとすれば法則性を見失うおそれがある。これに對して公有林野の新市町村歸屬或は離脱を中心としてみれば、合併への賛成、反対の動向は農村の經濟構造に則して考察されることである。第3に公有林野の移動という視點からすれば、明治22年の町村合併、大正期の部落有林統一、それから今回の町村合併とは互に結び合され、私達は農村の變貌について歴史的視點を持ちつつ分析を進めることが出来る。

ここでは問題の核心に手取り早く接近するために、まず私達が調査した京都府下のA市につき、公有林野の移動と處理状況を考察し、合併に協力する力と反対する力、またはその背景にある農村の變貌の状況等を略述してみよう。A市は16ヵ町村合併という1郡(1村をのぞく)合併の形態で、

7) 遠藤治一郎『公有林野』昭和30年、日本治山治水協會

第3表 A市における舊町村別財産區設定及び財産處理狀況

舊町村名	A町	B村	C村	D村	E村	F村	G村	H村	I村	J村	K村	L村	M村	N村	O村	P村	計	
舊町村基本財産 (山林のみ)	401.1	30.3	62.8	558.8	65.0	98.0	37.7	55.3	—	—	—	239.8	6.7	66.9	—	100.5	1,722.9	
財産區	協議による 財産區	422.3	25.1	6.6	—	—	102.4	38.4	44.0	—	—	—	254.2	6.7	66.9	—	97.8	1,064.4
	既設財産區	—	—	—	—	—	—	264.1	—	66.5	—	16.8	—	219.6	178.4	178.6	—	924.0
財産處分 (處分先)	—	4.8 (部落代表 元部落)	56.2 (農協)	547.8 (農協)	65.0 (農協)	—	—	—	11.2 (部落代表 元部落)	—	—	—	—	—	—	—	—	685.0

異例に屬すると思うが、それだけに第3表のような多様な財産處理の形態を見ることが出来るのである。これによって明かなように、舊町村の基本財産となっていた山林 1,772.9 町の中 1,064 町は 16 ヶ町村の合併協議による財産區となり、685 町は財産處分されて離脱したという結果となっている。なお 924 町の「既設財産區」というのは、一々の起源は明かでないが、すでに舊町村制の下で財産區としての性格を持っていたものである。従ってこれは舊町村の中でまた數個の部落有（區有）財産に分れていたものであり、舊町村の基本財産に統一されていなかったものである。今度の町村合併に際してこの「既設財産區」は全然變化なしという舊村民の意識であるが、やはり財産區として新市に繼承されていると見なければならぬであろう。

さて結果からみれば、A市の基本財産として山林を持ちよった町村は 1 つもなかったわけである。16 ヶ町村の合併ということで、様々の對立と均衡とが考えられ、異例に屬すると云えよう。しかし林野廳の調査事例では、舊町村有林を全部新町村へ持寄った町村が一番多いが、財産區を設定した町村数は第 2 位であり、一部を新町村に持寄るか、財産區にするかして、他を合併前に處分したという町村数がそれに次いで多いところからみると<sup>8)</sup>、これらの財産處理の形はそう一般の例を離れているとも思われぬ。しかし一たんその内容、つまり農業や公有林野の役割の歴史的發展とそれに基づく合併時の諸力の動向等に立入ってみると各町村について様々の特徴が見出される。いま A 市に参加した各舊町村中特徴のあるものだけを抽出して

考察しよう。

まず舊町村の基本財産林を殆んどそのまま財産區に移した A 町と L 村とをみる。この兩者とも統一的な町村有財産を形成し、この上に附着する農民の古い慣行使用權を比較的早くから整理していたところである。しかし古い農民的利用を解消する仕方はそれぞれ違っている。A 町の町有林は古く舊藩時代から水源林として伐木採取を制限してきたし、明治の末期にもこの一部に府營の模範林が設けられた<sup>9)</sup>。かつその上に A 町はこの地方の商業的發展の中心であり、京都市との人口移動が多く、その關係で町有林に對する古い農民的利用が殆んど消滅していたと思われる。L 村はこれに對して農業的發展の中心地帯という意味で、農業生産と公有林野との關係を殆んど斷ちきっていた村である。金肥の導入と水利の改善による農業生産力の發展が大正期から始まり、村有林の均等貸付の形はいまだに残っているが、山林との地理的な關係もあって、村民の意識から「山」の問題は殆んど消えている。このようであってみれば、A 町か L 村がもし自ら指導的立場をとってそれぞれその周辺の數ヶ村を合併したならば、A 町また L 村の町村有林は新町村の基本財産に供出されていたかも知れない。それが 16 ヶ町村合併という極めて複雑な對立と均衡の中で財産區にとどまったと思われる。

次に財産區を設定したが、同時に財産處分もしたという B, C, H 村、ここは概して山村であると同時に奥地村の性格をもっている。従って新市からの行政的利益のうすいことを豫想して舊村有林を確保しようとしたと思われる。同時に舊村有林

8) 小田許久、合併過程における町村有林の動向について、『林業經濟』第 93 號

9) 『京都府誌』大正 4 年

に對する農民的利用が相當あって、部落や農協への財産移動を呼んだと思われる。H村の如きは大正2年5月13日の部落有林統一の際の條件に基づいて、元部落に還元したということで、もともと大正期の部落有財産の統一、即ち村有が形式的なものであって、實態は部落管理であったことをあらわしている。これはここだけの例ではなく、一般に明治末期から大正期への部落有林統一の際に、「將來當該町村が分合をなす時は、立木又は地盤が元所有部落に歸屬する」という條件つきで村有に統一しているものが多い<sup>10)</sup>。従って今回の合併時における財産處分や財産區の設定は、却って舊來の山林利用の實態をはっきりさせたとも云えるし、「今回の合併はかえって名目上の村の基本財産林が實は部落のものにほかならぬことを確認するために役立った<sup>11)</sup>」とも云えるかも知れない。しかし合併の結果を、こういう點にだけ限定するのは正しくないと思う。もしもそうだとするならば、今回の町村合併は農村を明治末期や大正期に引戻したということになろう。農業や林業におけるその後の資本主義的發展によって村有林の部落還元も現段階的な意味をもつことを後でのべよう。

以上はA市の舊町村を商業的中心、農業的中心、山村等という形態に分けて考察した舊町村有林の移動であったが、次に農業の歴史的發展という見地からこの問題を分析しよう。そういう視點から、一方で「既設財産區」=部落有林をもっていたG村や形式的には村有林であるが實質的には部落有林であり、今度の合併に當って全部これを農協に移管したD村と、他方では先に引合に出した農業的發展によって古い農民的利用を殆んど切り落したL村とをおいて比較してみる。まずG村では山林の63%（約300町）が公有林であり、私有林は160町に過ぎない。しかも5~10町歩が4人、この村では山林2町歩位が上層の部に入る。従って公有林を分割しようというほどの山林地主はいない。公有林は5つの部落=區有林に分れて管理さ

れ、部落によって相違はあるが、住民の年間4,5日の出役が要求されている。この村でも金肥の導入で採草の割合が減じ、薪炭林となっているが、一部に杉檜の造林が行われている。住民は組になって薪木をとりに行くことを許されているが、一般に林地化した戦後に部落的規制が強くなったといわれている。區有林の収入は區の管理する公民館、用水路、溜池、橋、堤防、農林道、墓地等の公共的費用に使われている。つまりG村では全村に支配をおよぼすほどの地主は存在せず、主に部落が彼等の勢力の據點であった。その代り部落内の地主的支配は相當強く、戦前の現物小作料もかなり高率であった。従って部落有林を村有林に統一する程の力は出て來ないが、部落有林の管理を早くから公法化し、地主自らも單なる部落財産の管理人ではなく、區會議員として村行財政の末端を荷っていたのである。従って今度の町村合併では、5つの財産區管理委員會を形成し、それぞれの管理委員長が同時に區長として舊村地域の自治會を構成し、それが新市の行政につながるという形をとった。かくて舊來の部落有林がそのままの形態を維持しながら、極めてなめらかに新市の方向へ移動して行ったのである。従ってこの部落有林はこれまでも行財政の収奪で相當亂伐されているし、今後もそれを覺悟しなければならないであろう。舊村民の大部分は部落有林の分割には反對しているが、一部には従來の管理方式に不満をもち、戦後の災害時にはある部落で部落有林収入の分配要求が出され、管理者は貸付けの形でこれを認めたという。

D村では、農業の發展やこれと公有林野との關係等はほぼG村と同水準にあると思われる。しかしここでは一應部落有林の形式的統一=村有は實現していた。そしてその村有財産の一部を學校林として村直營に残し、他の大部分を部落貸與林として極めて低額の使用料をとって部落に使用管理させた。他方で村と部落とで分収契約を結び、村4、部落6の割合で収益を配分する部分林も存在することをみれば、ともかくG村と違って部落有林の形式的統一は完成していたと思われるが、農民の利用とか部落有林収入の使用の實態では、山

10) 昭和30年度、山村經濟實態調査書、公有林野篇第8號

11) 昭和30年度、山村經濟實態調査書、公有林野篇第12號

は部落のものであった。部落有林統一の時、部落住民の連名で「借主の都合によって貸與林を村に返却することが出来ない」という契約を村と結んだが、住民は現在でもこの條文を「村有林は實質上部落住民の共有である」ことを認めたものとして解釋している。しかしこの形式上の相違は今度の町村合併の時は重要な意味をもって来る。既に見たG村では従来から形式上も實質上も部落有林は部落の公共的財産であり、今度の町村合併ではそのままの形で新市にすべりこんだ。ここD村では形式上は村有林であり、實質上は部落の共有林であった。今度の町村合併促進法では、この實質に合わせるために形式的に村有林であったものを部落の財産區に引戻す方法は認められていない。ただ舊村單位の財産區へ部落の住民から財産を引離す方向があるだけである。これ町村合併がG村では全く感じられなかった衝撃をD村の住民に與えた理由である。D村では部落の上層まで含めて財産區の設定に不信をいだき、結局個々の部落が一時的に農協へ従來の貸與林をあずける方向に進んだ。

これらの例に對してL村の村有林の歴史は特徴的である。ここは地理的にみても山林の地域と農地の地域とは明確に分れ、前者はまとまった一團地をなし、後者は全く平坦農村の性格をもっている。しかも私有林がなく、山林はもと部落の財産であったが、この部落の地主が山林から離れ、農業生産に進出し、全村的に小作關係を結ぶようになった。従って部落財産はそのまま村有林に統一される必然性をもっていたと云える。大正12年の村有林の形成は、同時にこの村有林を村民の生活から切離す契機を含んでいた。つまりこの前後から農業生産力の發展、反當收量の増大は目立ってきたからであり、地主小作の全村的な對立があらわれてきたからである。大正8年小作人組合、大正11年地主會、つづいて昭和2年協調的な昭和會がつくられる。6町乃至9町歩所有といったような在村の地主は寄生化していたが、小作爭議におびえて自作化の傾向をあらわした。前述の昭和會は自作農創設事業を一步進めて村外地主の土地の買戻しに手をつけはじめた。こういった傾向

を戦後の農地改革が一そうおし進める。69町歩という土地が解放され、寄生地主制はおとろえ、かつての昭和會の小作代表が村の指導層にのし上って來たという村である。こういう歴史的發展の中で、部落の共同體的秩序は早くからくずれ、同時に山林の意義も次第にうすらいだ。ただ部落有林時代からの農山の制度、つまり村有林の半分を村民各戸2反づつ割當て、その賣買を禁じているといったところにわずかに部落的規制の名残りがみられるようであるが、これも次第に收入目的が重要になり私有財産化していると思われる。村有林の手入や造林などの出役に對して、日當350圓が金券を以て支拂われ、この金券は村當局によって現金化され、また納税に代用されるとのことである。

こういう關係の中で村自體も主として税収入でまかなわれる全村的な行政機關を發達させるという道をたどるのである。そして今回の町村合併では最初L村は農業中心地帯として合併の指導權を握ろうとした。もしこれが實現したら、先にもふれたように、舊村有林は新町村の基本財産に供出されたかも知れない。しかしA町と結ぶこととなって、主としてこのA町との對立から、舊村有林は財産區に移行した。そしてこの財産區の豫算書をみれば、山林収入の多くが舊村單位の自治會、諸團體、公共事業への指定寄付金にあてられている。つまり財産區設定はここでは出来るだけ舊村の支配機構の解體をふせぐための方策だったのである。しかし現在ではそれは主に山林収入によって維持される他はない。従ってこれまで舊村指導層の意識の中でうすらいでいた公有林野の意義は再び重要性をおびてくるであろう。これは舊村の指導層が合併の指導權をにぎることから、合併への抵抗へと轉向した結果である。

しかし新市の當局としてみれば、今では各町村が財産を持寄らなかつたことをよろこんでいるようである。何故なら舊村單位の行政事務や公共事業は財産區（形式上は自治會）におしつけ、それこそ「安上りの農政」を實現できるからである。他方財産の統一が出来なかつたということで舊村の上に超然として、新市としての新しい事業に國

の補助をうけることが出来るからである。われわれはここに第 I 節でのべた町村合併=農村支配機構の再編の動きに對應する町村内部からの動きを見ることが出来るであろう。

### III. 公有林野移動の現代的意義

第 II 節で京都府下一新市を例にとり、公有林野が新市の基本財産へと向う方向、財産區（既設財産區も含む）設定へと行く方向、財産處分=私有化する方向の 3 つをとり出して、それぞれの意味についてのべた。實はここで更に最近林野廳の公有林野に関する調査<sup>12)</sup>を参考にして、更に議論の筋道を展開させるはずであったが、既に豫定の枚數に近づいたので、ここで手短かに結論だけのべたい。

明治末期から大正期へかけての部落有林統一時代の主な對決點は次のようであった。町村當局が林野政策を統一的にすすめ、また「不要公課町村」（税金のかからない町村）を實現するための基本財産林の形成という要求と、農民が自給農業のための採草地を確保したいという要求の對立、これを背景として部落有林についての所謂「公權説」と「私權説」（入會關係を基礎とする農民の所有）との對立であった。このような對立の中で、一方では村有林が形成されたが、他方で農民の要求にも妥協して、村有林の上に様々の慣行使用權を認め、部落の區有林も認めた。こういう權力や妥協などでもつなぎ止められなかった分は、記名共有、組有個人分割等々の形で離權して行った。一體こういう事態と、現在の町村合併に伴う公有財産の移動とはどこが違うのか、形の上では同じようである。併しその間に 40 年の日本資本主義の歴史がある。

私達のみた村でも農民の採草は減じて、薪炭林が擴大していた。他の例では採草地であっても、以前の單なる荒蕪地ではなく改良を加えられている。家畜が放牧され、牧野改良が日程にのぼっている。或は採草組合が造林組合となり部落有地の上に人工造林を進めている。或は製炭業が發展し、

山は製炭原木の供給源になっている。或は果樹等の商業的農業が發達し、部落有林の分割開墾が進められている。斯様に農民が部落有地を利用する仕方が様々に發展している時に、それが新に町村の基本財産になろうとする場合の農民の要求ももはや大正期と同じものでないことは當りまえである。

それと同時に財産を統一する側の地方公共團體もまた同じではない。古い農民の採草や火入れが山林を荒廢させたということは事實であり、これを排除して、林野の管理區分をなし、造林のための施業案を編成しようとした町村の活動は、たとい財政的な或は地主的な要求とからみあっていたとしても、進歩的な側面を全くもっていなかったわけではない。しかしそれから 30 年、特に戦後町村の行財政は國の權力に從屬し（第 I 節参照）、財政上の壓力をうけて、山林の經營者、管理者として全く不適格であることを自ら證明した。これは第 4 表によって明治期から統一蓄積された町村有林を町村當局が昭和期に入って如何に多く手離れたかを見ればわかる。處分面積の 93% が昭和年代に屬し、そのまた 53% が財政上の理由（財政上の都合、役場學校建築）であることは特徴的である。單に林野處分だけではない。林野が町村

第 4 表 統一林野處分年代別目的別調

處分年代	處分面積	目 的 別 處 分 面 積								
		管理上の關係	財政上の都合	役場學校建築	農地關係	農用林	分村入會整理	道路敷地其他	學校演習林	其他
明治年代	町 26	町 0	町 26	町 0	町 0	町 0	町 0	町 0	町 0	町 0
大正年代	1,078	50	849	34	6	0	0	50	0	89
昭和年代	15,658	233	1,783	6,560	2,630	662	2,882	346	57	299
合 計	16,658	383	2,658	6,594	2,636	662	2,882	346	57	388

有や財産區有に確保されているが<sup>13)</sup>、戦後六三制の建築等のためにどんなにひどく亂伐されたか、また今回の町村合併は新町村と舊町村の指導層の指導權あらそいであると同時に、公有林野の立木地代の争奪戦であり、そのため合併前後に立木處分や伐採が何處でも盛んに行われたことを考えねばならない。主として市町村の財政的危機を打開するために促進された町村合併は、必然的にこのような結果をもたらさざるを得ないであろう。

12) 昭和 30 年度, 山村經濟實態調査報告書, 公有林野篇

13) 遠藤治一郎, 『公有林野』



以上のような事情であってみれば、今度の町村合併に當って新市町村當局が公權説をふりかざし舊町村有林をあくまで集中しようという理由は薄弱である。それと同時にその私的分割のみを歴史的発展の方向と考える見方も支持しがたい。今度の町村合併に當って農民から村有林の分割要求がおこったところが方々にあるが、これは町村合併に對する不信からおこった反作用であって、なお多くの農民は私的分割から生じる資本による私的獨占に對しても強い不安を持っているのである。これに對して、佐賀縣多久市の蜜柑生産地帯で部落有林を分割開墾しているが、なお部落的規制を維持しつつ、部落全體が生産組合的な方向へ發展している例は示唆するところ多い<sup>13)</sup>。また町村合併による財産統一に反對して舊村有林を全村民參加による森林組合經營に移した宮城縣伊具郡筆甫村の行方も注目してよい<sup>14)</sup>。また町村合併そのものに参加せず、山林經營による村の經濟的財政的

自立を計っている岡山縣眞庭郡新庄村の例は興味深い<sup>15)</sup>。行政村として、どこまでこういう行方が成功するか多少疑問である。しかしともかくこの村は村税に數倍する山林収入をあげ、更にこれを役場費、教育費に數倍する山林再生産費、牧野、土地改良費、治山事業費に投入している。しかもこれは國家獨占時代の外界から切離された1つのユートピヤとも思われぬ。何故ならこの村はかつて（現在でも）1,867町歩の村有林に對抗する1,799町歩という山林を一枕木製造會社に獨占された苦い經驗から、村民はこのように村有林の經營に熱心であるからである。山林が公有か私有かというよりも、何れの所有であつても、その上で農民が國家獨占資本主義の收奪に對抗して、農村の經濟バランスを出来るだけなり立たせるような林野經營が現在の問題であろう。

〔摘記〕 これは31年度試験研究費の補助で行っている町村合併に關する共同研究の一部である。

13) 公有林野篇, 第10號

14) 公有林野篇, 第9號

15) 公有林野篇, 第7號