

## 日本の近代化過程における林野入会権の容認

誌名	農林業問題研究
ISSN	03888525
著者	Panelewen, V.
巻/号	24巻2号
掲載ページ	p. 57-65
発行年月	1988年6月

農林水産省 農林水産技術会議事務局筑波産学連携支援センター  
Tsukuba Business-Academia Cooperation Support Center, Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council  
Secretariat



# 日本の近代化過程における林野入会権の容認

## フィッキー・パネレウエン

### 1. はじめに

本小論において、我々はインドネシア、日本を、モンスーンアジア地域に属する同一の地域性を有する国として把握し、ここにおける社会の近代化に対応する草地の再編過程の典型事例として、日本の草地再編過程の特質を、入会林野を中心に究明する。

インドネシアは日本と比較した場合、一般的にいえば農業の近代化過程が遅れている。表1で日本、フィリピン、インドネシアの人口について、1965～1981年の推移を示している。インドネシアは現在も総就業者の過半数が農業に依存して就業の場をえている。

表2で農業就業率と強くかかわる農業機械化の指標として、トラクター利用台数および耕地100ha当り利用台数の推移を1961～1980年について示す。日本の機械化の著しい発展に対して、インドネシア、フィリピンの停滞を認めることができる。

以上にその一端が示されるように、労働手段体系の高度化という指標でみた場合、同じモンスーンアジアに属する日本、インドネシア、フィリピンの間には、大きな較差が存在する。しかしながら、モンスーンアジアに属するという同一の地域性は、日本、インドネシア、フィリピンなどの諸国の農業のあり方に、林野の保水力を利用して、水の自然流下による灌漑農耕シ

表1 人口（日本・フィリピン・インドネシア）

項目		年度				
		1965	1970	1975	1980	1981
日 本	総人口(千人)	98,881	104,345	111,524	116,782	117,660
	農業人口(千人)	25,669	20,173	16,244	12,631	11,964
	総就業者(千人)	49,035	53,393	57,468	60,038	60,585
	農業就業者(千人)	12,921	10,492	8,516	6,612	6,273
	農業就業者(%)	26.4	19.7	14.8	11.0	10.4
フィリピン	総人口(千人)	32,345	35,596	42,066	49,211	50,525
	農業人口(千人)	18,738	18,848	20,763	22,526	22,758
	総就業者(千人)	10,543	13,017	14,862	16,983	17,419
	農業就業者(千人)	6,052	6,925	7,373	7,816	7,890
	農業就業者(%)	57.0	53.2	49.6	46.0	45.3
インドネシア	総人口(千人)	104,500	119,467	136,044	148,033	150,520
	農業人口(千人)	69,973	79,159	85,207	87,125	87,388
	総就業者(千人)	37,885	42,208	47,030	50,568	51,360
	農業就業者(千人)	25,005	27,967	29,456	29,762	29,818
	農業就業者(%)	66.0	66.3	62.6	58.9	58.1

資料：FAO Production Year Book

表2 トラクター利用台数および耕地  
100ha当り利用台数の推移

項 目	1961～65	1966～70	1971～75	1976～80
日 本	19,162 0.351	141,040 2.757	421,420 9.088	1,014,282 23.316
フィリピン	4,793 0.099	5,334 0.100	6,830 0.125	14,020 0.221
インドネシア	4,147 0.0339	8,250 0.0651	10,000 0.0735	12,776 0.0901

資料：FAO Production Year Bookより作成

システムを基本とするという同一の属性を与えている。

一般的にいてインドネシアの農業生産力は、戦後の近代化過程の中で、水田＝水稻の生産力はその向上が著しいが、それ以外の、とくに旧焼畑農耕地帯の生産力が停滞を示している。

水田以外の地目について、その土地利用の展開が望まれ、この一つとして草地利用の再編が望まれるが、モンスーンアジアに属するインドネシアでは、その土地利用は耕地、草地、林地の相互間に密接な結合のシステムをもって、このようなシステムに則した旧来の慣行的農耕を十分把握することなくして新しい草地畜産の推進などは定着が困難であり、インドネシアの旧来の土地利用や慣行農法を無視した単純な草地利用の高度化や集約化はその成功が約束されえない<sup>1)</sup>。

インドネシアの草地にかかわる問題を解決するためには、その草地利用の特質を十分に把握することが必要であり、このために近代化過程の歴史的経験が深い日本の近世期以降の草地利用が種々なる制約を、入会権をめぐってうけながら、結局その入会草地利用を実質的には再編している。このことは今後のインドネシアにおける草地利用の再編のためにきわめて参考になると期待される。以下において、我々はモンスーンアジアの土地利用、草地の特性を把握したうえで日本の草地再編過程を法令全書、大審院判決集、帝国議会委員会議事録などの資料に依存して分析する。

## 2. モンスーンアジア地域における灌漑農耕システムと草地の特性<sup>2)</sup>

地球上の自然植生は太陽エネルギーで暖められ、水によって冷却される機構・機能のもとにあって定常系をなしている。このゆえに植生の自然生態系の遷移のあり方を人為的に制御して成立している農業が恒久的安定的に営まれうる。

この自然植生の定常系のあり方は、太陽エネルギー

と水のあり方が地球上の物理的位置により遍在するがゆえに、一様にはなりえない、モンスーンアジア地域はユーラシア大陸の東にあるがゆえに一般的に言えば気候地帯としては夏湿帯に区分される。このゆえに熱と水分がこの地域では同時に与えられるので自然植生の生育力が旺盛になり、このために生態系の遷移が速やかに生じ、具体的には裸地→単年生草本→多年生草本→陽樹→陰樹という遷移が進む。このゆえに土地利用としては林地適地になる。地目としては林地が最も安定し、総土地面積に占める割合も耕地や草地に較べて最も大きくなる。

農業は自然植生の生態系の遷移のあり方を人為的に制御することによって営まれる。人為的に制御する力は労働手段体系の高度化にかかわり拡充される。労働手段の基本をなす動力が人力、畜力と発展したことに対応して焼畑農耕システムから犁農耕システムへの展開が人口圧を契機にモンスーンアジア地域ではみられた。この過程で焼畑は常畑に転換され、耕地割合の増大による土地利用の集約化が図られる。このように拡充された常畑利用は当然地力維持を必要とする。モンスーンアジア地域では耕地の地力維持は、労働対象の改革を伴いつつ、最も地力増強的、地力安定的の作目である林地の地力を、耕地、主要には水田に移動することではかるシステムが歴史的に形成されてきている。すなわち、林地は保水力を有するので、モンスーンアジア地域に固有の季節的降水を、通常山間地、すなわち山頂、傾斜地に発達した林地において貯留することになる。この貯留された降水は漸次自然流下により灌漑システムを通じて平坦地にある水田に送られる。この過程において、山間地にある林地の地力は、水の溶媒機構により平坦地の水田に移動する。すなわち山間地＝傾斜地は基本的に集水地域であり、流水が速く、ここにおいては地力は常に瘠薄化の傾向をもつ。平坦地は配水地域であり、流水はゆるやかで、このために流水中に含まれる有機質粒子が沈澱し、このために平坦地水田では地力の集積がなされる。この結果として林地の地力が平坦地水田に移動している。

モンスーンアジア地域においては、夏湿帯であるために、草は直接草肥＝刈敷として水田に投入され、水田の地力を補強することができる。ところでこの地域はその物理的位置に基づき、一義的には林地適地であるために草地は常に自然に放置しておくならば林地に遷移する傾向をもち、安定的地目ではない。このために水田の草肥源なり役畜の糞などのための草地を維持

するためには常に人為的制御が必要である。この制御の手段の主要なものが火入であった。これはモンスーンアジア地域に固有な乾期において草地から林地への遷移の進行を防ぐために、一般的に行われる慣行的草地維持管理技術である。戦前の日本においては広範に、現在は阿蘇などの山間地にみられる。インドネシアにおいては現在も広くみることができる。物理的位置に規定されるモンスーンアジア地域は、一義的には林地適地草地非適地ということができる。この性格は、モンスーンアジア地域の物理的位置に規定されているために、超歴史的に、如何なる時代の草地利用をも規定することになる。

### 3. 日本における近代化に対応する林野入会権の容認過程

日本はモンスーンアジア地域に属する諸国の中では最も早く近代化過程を推進していくが、近世から近代への転換で、多くの近世的制度が廃止され、近代的制度が創造される。この中で近世期の草地は主要には入会利用に任されていたが、近代における明治政府の国有林経営事業推進の過程で、この入会地が多く国有地に編入され、そこにおける入会権を没収される。しかしながら草肥を必要とする農業構造が変化していない以上、慣行的草肥農法の基礎である草地確保は必須の条件であった。しかも、先に述べたように林地適地草地非適地というモンスーンアジア地域に固有の性格が不変であるので、草地の維持管理には火入などの集約的技術を必要とし、したがって火入のための固有の組織、すなわち入会組織が必須になる<sup>3)</sup>。つまり入会権を事実上認めなくては草地の維持管理はモンスーンアジア地域に属する日本では難しいと考えることができる。以下において草地利用の再編過程を整理し、近世以降の入会権の実際の容認過程を明らかにする。

#### 1) 近世期の林野制度と入会利用

日本の近世における幕府、諸藩の林野制度は基本的に共通で、「御林」「御止山」などの直接管理の山林、また「三木、五木、九木」などの「御止木」を除いては山間地定住の農民の自由な入会利用を許していた。このことについては以下の指摘を示しうる。

「幕府ノ制度ガドウナツテ居ツタカト云フコトヲ申シマスト…御林ト云フモノヲ定メマシテ、是ハ幕府ノ直営ノ山トシテ取扱ツテ居ルノデアリマス、御林ノ山ノ他ノ山ハドウデアアルカト申シマスト、御林

以外ノ林野ト云フモノハ、総テ人民ノ自由ニ委セテ置イタモノデアリマス。其村ニ存スル所ノ山林原野トナルモノハ、人民ガ自由ニ入ツテ木ヲ伐ルコトモ出来レバ草ヲ刈ルコトモ出来マスレバ、植林ヲスルコトモ出来マスレバ、…自由自在ニ取扱ヒ得ル状態デアツタ…他ノ諸藩ニ於テモ之ト大ナル相違ハ無カタノデアリマス…藩ニ依リマシテハ…例ヘバ秋田ノ方ニ於キマシテハ御直山ト称シ…其御林ナルモノノ外ニ、即チ人民ノ自由ニ委シテ居ツタ所ノモノガアルノデアリマス…御止木ト云フモノガアリマシテ、御止木ハ自由ニスルコトガ出来ナイト云フ制度ハゴザイマシタケレドモ、ソレヲ除キマシテ其他ニ於テハ、総テ人民ノ自由ニ委シテ居ツタノデアリマス…<sup>4)</sup>」

このような自由な入会利用が近世期の日本における林野で確立されていて、かつ耕地、草地、林地の結合システムが形成されている。

「山附ノ農民ト云フモノハ、古来ヨリ田畑山野ノ配置ニ余程意ヲ用イタモノト見エテ昔ノ方法ヲ段々考ヘテ見ルト、田ガ何反歩畑ガ何反歩、或ハ原野ガ幾ラ、山林ガ幾ラト云フヤウニ、組合セガ何如ニモ雑然トシテ居ルヨウニ見エマスガ、其申中々今日アタリ『ハイカラ』学者ガ見ルヤウナ単純ナモノデナク、如何ニモ雑然トシテ居ル間ニ、動カスベカラザル配置按排ガ出来テ居ツタ…<sup>5)</sup>」

山間地で営農生活を行うためには、上記のような耕地、草地、林地の結合システムを保障することが必要であった。このために近世期においては御林、御止木を除いて、林野の自由利用を農民に入会利用として許していたと考える。前項で述べたようにモンスーンアジア地域に属する日本は、林地適地草地非適地という固有の性格をもっている。林地適地であるために林地の直接経営は比較的容易であり、このゆえに御林が幕府、諸藩ともに共通のシステムで経営されている。しかし草地経営は草地非適地であるために火入、刈払を必要とし、火入を適正に行うためにはそれぞれの草地が存在する地域の条件を十分に把握し、火入技術を取得した主体集団＝入会組織がなくては、これを実行することができなかった。この入会組織は地域の土地を耕地、草地、林地に区別する過程で歴史的に形成されたと考えうる。このような草地の維持管理について

は、幕府も諸藩も何らこれを規制することができず、自由なる入会利用の下に入会地を地域農民に委託していた。このような草地入会のあり方を指摘した資料は以下のようである。

「原野ノ…入会ノ有様ヲ申シマスルト、柔ナ草ハ之ヲ取り、肥料或ハ牛馬其他ノ飼養ニスル、併シ草ノ中デモ或ハ芝ガ生エルトカ、雑木ト云フヤウナモノハ、切ツテ農家ノ薪トスルノガ例デアリマス。其場合ニ於テハ、此山ヘハ官ヨリハ一歩モ踏ミ込ムコトノ出来ナイ慣習デアル…原野ノ方ニ入会ノ形ヲ現シタモノハ、先ツ山陰、山陽、西国、九州ニアラウト考ヘマス。是ハ想フニ牛馬ヲ放テテ草ヲ刈リ束テ、牛馬ニ草ヲ与ヘル処モアルシ致シテ、此分ハ決シテ官ニハ手ヲ掛ケルコトハ出来ナイ<sup>7)</sup>」

このような山間地定住農民に対する林野入会利用の自由は、山間地域における耕・草・林・畜の結合システムを、長い歴史的経験に基づいて適正たらしめ、此の結果山間地域、すなわち山村地域の生産力を向上、安定させることになり、これに対応して、地租を高く定めさせてきている。このことについて指摘した資料は以下のようである。

「青森県ノ津軽藩ノ旧公租ヲ定メタ当時、即チ田ニ於テハ上中下、村ニ於テモ上中下ト云フモノヲ定メマシテ、用水ノ関係、田畑ノ善悪ニ付テ田畑ノ上中下ヲ定メ、更ニ山ノ恩恵アル村ハ山ノ為ニ1ト位ヲ上セ即チ中村デアルモノハ上村ニ上ノセテ居ル。村位ヲ上セルニ付キ如何程ノ公租ヲ負担スルカト云フト、1反歩ニ付1斗重ク背負フ1反歩1石ノモノハ、1石1斗、1反歩9斗ノモノハ1石ニナルト云フ風ニ、1斗ダケ公租ヲ多ク背負フ、ソレガ旧藩ノ制度デアル<sup>7)</sup>。」

## 2) 地租改正と入会権の制限

近世期の自由なる林野の入会利用は、明治維新にはじまる日本の近代化過程のなかで、大きくその条件が変革されていく。近代的国家を構築するために、明治政府は、1871年（明治4年）7月の「廃藩置県」、同年9月の「田畑勝手作」、1872年（明治5年）2月の「地所永代売買差許」などの一連の土地制度近代化の法律により、近代的土地所有を実現する。これらの土地の売買等による具体的移動のために、1872年（明治5年）

2月に「地券制度」が確立され、ここにおいては山林原野は田畑等と同様のあつかいとされている。しかし近世期に入会利用されていた山林原野と、個別利用のもとにあった田畑等の同じあつかいは難しく、1872年（明治5年）9月に地券渡方規則を拡充し、村持山林原野、村々入会地を公有地としている。

近代的国家の財政基礎は、恒常的予算などを組むためにも、近世期の税制体制である検見取りによる石高制から、全国一律の地価評価に基づく定免制に変革することが1873年（明治6年）7月の「地租改正法」の制定によりはじまる。この地租改正事業の推進過程で公有地の名称は廃止され、土地は、すべて官有地か民有地のいずれかに区別されることになる。

この公有地の官民有区別は、「従来地租が土地の年間収穫量を標準とした租税であったのを地価を標準とする租税に改め、民有地である耕宅地や山林原野に従前に引き続きまたは新たに課税するため、その課税の基礎となる地盤の所有権の帰属を明確にし、その租税負担者を確定する必要上、地租改正事業の基本政策として行われたもの…<sup>8)</sup>」であった。

1875年（明治8年）6月に地租改正事務局達乙第3号により民有区別の証拠として以下の点が示される。

「各地方山林原野池溝等…官民有区別之儀ハ證據トスヘキ書類有之者ハ勿論区別判然可致候得共従来数村入会又ハ一村持共々数人持等積年慣行存在致シ比隣郡村ニ於テモ其所ヲ限り進退到来候ニ無相違旨保證致シ候地所ハ仮令簿冊ニ明記無之共其慣行ヲ以民有之確證ト視認シ是ヲ民有地ニ編入候儀ト可相心得…<sup>9)</sup>」

すなわち旧来の入会地について積年の入会慣行とこれをその隣郡村において保証すれば民有地に編入としているので、相当大幅な入会地の民有地区別を可能とする区別基準といえる。

しかしながら、この基準は同じく1875年（明治8年）12月の地租改正事務局達乙第11号に以下のような区別基準の変更が示されている。

「乙第3号達之趣ハ従来之成跡ニ於テ所有スヘキ道理アルモノヲ民有ト可定トノ儀ニテ管ニ薪秣刈伐或者従前秣永山永下草銭買加永等納来候習慣アルモノヲ概シテ民有ノ証トハ難見認ニ付如期ノ類ハ原由慣行等篤ト取調経伺ノ上処分致儀ト可相心得事<sup>10)</sup>」

この基準によると、旧来の林野利用の手数料といえる秣永、山永などを納めて薪刈刈伐をしてきた入会地については、これらの永は民有の證據にはならないとして、民有地区別の基準にかなりきびしい制限をつけている。

以上の2つの違をうけて、1876年（明治9年）1月に官民有区別処分を行う派出官に対する心得書が示され、区別基準については以下の点が示されている。まず第1条においては以下のようなものである。

「…樹木草茅等其村ニテ自由致シ何村持ト唱来リタル事ヲ比隣群村ニ於テモ瞭知シ遺証ニ代ツテ保証スルカ如キ山野ノ類ハ旧慣ノ通其村持ト相定メ民有地第2種ニ編入スルモノトス<sup>11)</sup>」

さらに第2条、第3条においては以下のように示している。

「従来村山村林ト唱へ樹木植付或ハ焼払等夫々ノ手入ヲ加へ其村所有地ノ如ク進退致来ル分ハ他ノ普通其地ヲ所用シテ天生ノ草木等伐刈致シ来ルモノトハ判然異ナル類ハ…前頭ノ成跡ヲ視認候上ハ民有地ト定ムルモノトス…<sup>12)</sup>」

「従来秣永山永下草銭冥加永等納メ来リタルト雖トモ曾テ培栽ノ勞費ナク全ク自然生ノ草木ヲ採伐仕来タルモノハ其地盤ヲ所有セシモノニ非ス故ニ右等ハ官有地ト定ムルモノトス<sup>13)</sup>」

第一条の規準内容を第2、3条で補い、通常の単なる自然放任の草木の刈伐慣行のもとにある入会地は官有地に区別するとしている。

上記の官民有区別規準によれば、近世期の自由なる林野入会利用地は相当程度官有地に区別されることになる。しかしながら、草地の入会利用についてみるならば、前に述べたように草地非適地という固有の性格のもとに火入、刈払い等による維持管理を行ってきたから、前述の区別規準によりみれば「焼払等…ノ手入ヲ加へ…天生ノ草木等伐刈致シ来ルモノトハ判然異ナル類」にあたり、適正なる火入はきわめて熟練した技能、技術を有する一定人数の入会組織員による協同作業に基づいてのみ実施可能であり「曾テ培栽ノ勞費ナク全ク自然生ノ草木ヲ採伐仕来タルモノ」とは異なり、火入によって草地は一定の生態的規制をうけ、このような草は実は自然植生の草とは同一のもの

ではなくなっているのである。

このようなモンスーンアジア地域に属する日本の草地入会地は、上述の官民有区別規準においてもかなり明確な民有区別の規準を持つと考えうる。このゆえに草地入会地は民有地に区別されることが多かったと思われるが、この点について、県統計書の明治14～25年にわたる日本全府県の資料を整理すると、全国の民林面積は5,985,719.5町歩で、このうち共有地は1,529,213.5町歩を占めている。また全国の草山面積は2,729,480.8町歩で、このうち共有地は1,425,747.9町歩を占めている。共有地＝入会地の割合は草山においては52%と過半数を示し、民林においては25%を示している。明らかに官民有区分がほぼ終了した時点において、草地では入会の比重が大きいいえよう。

### 3) 国有林経営の展開と入会権

近世期の土地利用の改革により形成された近代的土地所有は、上述の官民有区別処分により官有地と民有地に区別された。民有地は1種（通常の私有地）と2種（通常の公有地）に区別される。民有地における旧来の入会権は近代的法制度のもとでも法認されている。

私有地についての入会権についてみると…1882年（明治15年）の大審院判決で所有権の如何にかかわらず変化することがないとの判決が示されている。

また1896年（明治29年）4月に公布された民法においても、その263条と294条において入会権は私権として法認されている。

市町村有地については、1886年（明治21年）4月に公布された市制及町村制において、その入会慣行をいわゆる慣行権として認めている。

大審院判決においては、1905年（明治38年）に市町村有地における入会権を認めている。以上民有地については、近世期の林野入会利用を主要内容とする入会権が、近代的土地制度の整序過程で法認され、旧来の耕・草・林・畜の結合システムが近代においても維持、継続される社会的条件が整序されてきている。

しかしながら官有地については若干異なってくる。地租改正事業によりその近代化政策推進のための財政基盤を確立した明治政府が近代的国家としての体制を整序して、旧入会地の官有地への区別などにより拡充された官有地のうえに、近世期の御林よりはるかに大規模な国有林経営事業を展開はじめたからである。このような国有林経営事業の拡充は当然、近代化過程に対応する工業化、都市化の発展による用材需要の増大

にかかわっていた。

日本は林地適地であるゆえに、全国的に林地が存在しそれは一般的には、旧来の自給経済のものに多くは雑木林であった。これらの雑木林を杉、桧を中心にした用材林に転換させていくことが、近代化過程の進行にともない必要になり、急激な用材林需要の増大に対応するために、国有林事業により大規模な用材林の育成がはかられるにいたった。

「大キナ山林ヲ経営スルノニハ、ドウシテモ国自身ガヤリマセント、治水其他ノ関係上不都合ナ点ヲ感ズルノデアリマス……地方団体デ之ヲ管理致シマスヨリモ国ガ経営致スガ宜イト云フ点モアルダロウト思フノデアリマス<sup>12)</sup>」と指摘されるように、大規模山林経営には、近代的国家として中央集権の全国組織体制を整えてきた国営の利点があり、技術的にみても、林地適地であるがゆえに、草地維持管理において必須の火入のような特殊の地域技術体系を必要とせず、また枝打ち、間伐などの適季作業の幅が数年間にわたるなどきわめて大きく、このような技術的管理のあり方が近代国家の中央集権の体制下での直接的林業経営管理を合理的にするといえる。

近世以後、御林、御止木を除く林野の自由な入会利用が、地域定着農民組織＝入会組織に委せられていた日本の山間地に、上述のような専門的大規模国有林経営が形成されてくると、旧来のそれぞれの地域における耕・草・林・畜の給合システム、すなわち地域農業の再生産システムを破綻させることなく、この新しい国有林経営を形成しうかが課題となる。この点をめぐり、新旧の農業システムの調整を如何に行うかが、官有地＝国有地にかかわる入会権問題として国政上激しく議論がかわされ、国有林をめぐる土地制度の整序、条例の設立、修正などにより具体的にその調整がなされる。以下このことを述べる。

周知のように1881年（明治14年）の地租改正事務所の廃止をもって、官民有区別事業は一応終了し、林野の利用は当面旧来の慣行に委されていたが、近世から近代への転換期に商品経済への対応として、国有林地の無差別の払下や、水源地帯の林木の乱伐などにより河川水害が多発するという事態が生じた。この事態への対応を具体的契機とし、土地利用構造を再編する動きが本格化してくる。

これは一つは1897年（明治30年）の森林法の制定に伴う広域な保安林制度の確立でありいま一つが、官民有区別より官有地化された膨大な官有林野を基盤とす

る国有林経営の確立である。入会地への影響が最も大きい後者については、1890（明治23年）の官有林野実況調査内規、1893年（明治26年）の官有森林原野実況調査方針に基づく綿密な国有林野の調査による要在置林の確定、不要存置林の払下、特別会計による事業資金の確保など、一連の法制化を伴い、1899年（明治32年）の国有林野法の制定をみている。

以上の法制化の過程を経て国有林経営を本格的に確定するうえで、近世期よりつづいている林野の入会利用との調整が必要になり、官民有区分の再調整を意図する国有森林原野下戻法（以下下戻法と称する）が国有林野法とならんで1899年（明治32年）に制定されている。

下戻法の国会における検討は数年を要しているが、この過程において政府と国会議員委員の間で下戻規準における収益・使用権＝入会権をめぐり以下の討議がされている。すなわち国会議員委員より下戻法第1条における下戻規準に政府原案の所有権・分収権の外に入会権と対応する収益権、使用権を入れる修正案が以下のように主張される。

「元来此法律案（下戻法案）ハ、詰リ地租改正ノコトヨリシテ出生シタモノデゴザイマスルガ故ニ今日ノ地方ノ此処分ニ対シ難渋困難致シテ居リマスル有様、又従来ヨリ所有シテ居リマスル入会権ノ恢復ト云フコトヲ望ミマスガ故ニ、第1条ニ於キマシテ所有権分収権ノ外ニ、入会権ノ恢復ヲ致スト云フコトヲ法文ニ掲ゲル必要ヲ感ジマシテ、ソレ丈ノモノヲ挿入致シマシタ……<sup>13)</sup>」

さらにこのように入会権の回復を願うのは地租改正処分の誤りにあるとして以下の点を指摘している。

「地租改正ノ時デモ、即チ所有権ヲ判別スルト云フコトガ第一ノ様デアリマシタガ、所有権ガ官ニナツタト云フニ就イテ、同時ニ是ト違ツテ居リマス所ノ、此使用権、或ハ収益権等ガ、即チ一云デ云ヘバ、入会権モ併セテ官ニ没収シタ、大變、是ハ政府ガ致シタ事即ガ、乙第3号ト云フモノモ今日ニ至ル迄一明治8年以来、最早明治30年ニ至ルニモ拘ラズ、政府ハ此法律文書ノ精神ト云フモノヲ誤解シテ居ル、是丈ハドウカ所有権ト同時ニ、不道理ナル道ヲ以テ政府ニ没収サレタノヲ、茲デ恢復シヤウト云フガ、即チ修正ノ大体ノ趣意デゴザイマス……<sup>14)</sup>」

以上、衆議院委員会において国会議員委員は下戻法の前提となる官民有区別のあり方そのものの非合理性を指摘し、下戻法原案の修正を求めている。

これに対して政府委員は下戻法はあくまで旧来の官民有区別のあり方を再調整するもので、そこには入会権は認められていないとする見解を以下のように示す。

「元ト所有権トカ、分収権トカ云フモノニスルト、自分ノ取ルベキ権ノアツタモノデゴザイマスカラ、是ハヤルノガ当然デゴザイマスケレドモ、元ト地租改正ノ時ノ引続キデ是ハヤツテ居ルノデゴザイマスカラ、新タニ今日ソウ云フモノ（入会権）マデ認メテ、各地方ノ副産物ヲ取ツタモノハ残サズシテ皆権利トシテヤルト云フコトニナリマス、一ノ林益權ト云フモノヲ新タニ起シテ来ルコトニナリ、大変ナ粉雜ナコトニナツテ、到底森林ノ取締モ出来スト思ヒマス…<sup>15)</sup>」

これらの討議、つまり下戻法をめぐる官民有区別の非合理性を是正しようとする国会議員委員の見解と官民有区別の際の法意の徹底にとどめようとする政府委員の見解をうけて主務大臣たる農商務大臣は以下の調整処置を表明している。

「国有森林原野下戻法案中ニ、此修正案ノ如ク入会権ノ3字ヲ挿ミ入ルマスルノハ、私ノ見ル所ヲ以テスルト頗ル妥当ヲ欠イテ…穩デゴザイマセヌ故ニ、其代リトシテ…林野法案中ノ某ノ条ニ、『国有林野ニ於テ入会ノ慣行アル箇処ハ其森林原野ヲ保護スルノ報酬トシテ其入会者ニ副産物無料採取ヲ許ス』…是ガ決定シマシタコトデゴザイマス<sup>16)</sup>」

このような下戻法をめぐる論争の後、1899年（明治32年）2月の衆議院委員会においては、「廃藩置県後官有ニ編入セラレタル土地森林原野若ハ立木竹ニ付キ所有、分収又ハ収益シタルノ事実アルモノハ此ノ法律ニ依リ…主務大臣ニ下戻ノ申請ヲ為スコトヲ得」とする入会権を下戻規準にいたした修正案を可決するが、その後の過程で再び原案に戻り、1899年（明治32年）4月に「地租改正又ハ社寺土地処分ニ依リ官有ニ編入セラレ現ニ国有ニ属スル土地森林原野若ハ立木竹ハ其処分ノ当時ニ付キ所有又ハ分収ノ事実アリタル者ハ此ノ法律ニ依リ…主務大臣ニ下戻ノ申請ヲ為スコトヲ得

…」として、入会権を下戻規準より除いて法案として制定している。

修正案は入会権の官による没収を問題としその復活を「強チ入会シタル者ハ必ズシモ皆人民ノ所有トスルコトノ修正案デハアリマセヌ<sup>14)</sup>」と独自の入会権を認める権利のあり方を意図したが、この入会権の復活のあり方は「下戻ヲ受ケタル者其下戻ニ依リテ所有又ハ分収ノ権利ヲ取得ス<sup>17)</sup>」と所有権、分収権をのみ認めるとした政府原案と同一の対応となり、入会権の下戻に対応する適切な権利の形態を示していなかった。

これに対して明治政府は1899年（明治32年）に制定された国有林野法の第18条において、「国有林野ニシテ保護上必要ナル場合ニ於テハ市町村又ハ市町村内ノ一部ニ其保護ヲ委託スルコトヲ得前項ノ場合ニ於テハ其ノ受託者ニ林野産物ヲ譲与スルコトヲ得」として、国有地の保護委託に対応する副産物の無料譲渡の形を制定して入会権に対応させている。また入会権を法律的権利として正式に認めると、この権利の証拠は当然きびしく査定することになる。したがって法律で規定されても事実上は入会権の回復はむずかしいということが生じることとなる。このような事実上の難点をさけるために、入会権についてはこれを法律的権利とせず行政的処置で対応すれば、事実上入会権の査定においては現実的対応が可能になりうるとする意見により、調整ははかられた。このような点より先述の修正案における下戻規準としての入会権は再び訂正された。

以上に示されるように、明治政府は、国有林経営の創設とかかわり、旧来の国有地への入会権については、地租改正法、地租改正事務局議定書などの法意により消滅させたとした。このことについては「地租改正当時ノ法規ニ照シテ…見マスルト…民有ニ編入シテシマフト云フモノハ悉ク土地マデモ民有ニナツテ居ルノデ、民有ニアラザルモノハ絶対ニ官有ニナツテシマウベキ性質デアルト…入会権ヲ消滅セシムルノハ錯誤ノ処分デナイ、法律ニ依ツテ入会権ヲ消滅セシメタノデアル<sup>18)</sup>」との見解を固持した。

しかしながら入会利用の実態については当初よりこれを無視して新しく山間地に林業専門的国有林経営を創出していく考えではなかった。国有林経営事業計画の基礎となった1890年（明治23年）の官有林野実況調査内規1893年（明治26年）の官有森林原野実況調査方針について、

「最初ハ官林ノ経営上必要ト云フ方カラ調ベテ見マ



シタガ、26年ニ再調査シマシタトキハ、其反対ノ側カラ、農業上ニ必要ナ側カラ廃棄スルト云フコトヲ参酌シタ、即チ農業地ノ範圍ニ属スルモノ一官林経営上ニモ必要デアリマスケレドモ、国家ノ經濟上ドウシテモ農業地ニスル方ガ、利益デアルト云フモノハ廃棄スルト云フコトニナツタ、モウ1ツハ、農業ノ耕地トスルコトハ出来マセヌケレドモ、旧藩以来ノ縁故デ、肥料上ノ下草又ハ秣ナドヲ抱キマシテ、農業ノ附属地トシナケレバナラヌト云フ如キモノハ、廃棄スルコトニナツタ<sup>19)</sup>と示されていて、官有地に国有林経営を創設する基本方針として、農耕地に転換可能な官有地、および旧来草肥源、秣源となっている草地は、官有地からこれはずしていく見解を明治政府はもっていたのである。これらの草地は自然に放置すれば林地に遷移する、つまり草地非適地という固有の性格のため草地として維持するためには、火入を中心とする集団による制御を必須とするのであるから、通常入会地として地域定着農民の入会利用管理のもとにあった。当時草地が入会地の主体をなすとする認識は山林局長の上山満之進の「入会ハ全国各府県ニ在ツタ乍併ソレハ草山デ立木地ガ入会デアツタコトハ聞及ハヌ<sup>20)</sup>」という言葉にも示されている。

この様な旧来の入会地であった草地などは不要存置林として民間に払下げ、これを将来構想としての国有林からは除外してしまい、地域ごとの耕・草・林・畜の結合システムを考慮し、地域の農業再生産構造と両立しうる国有林経営の確立をこの時点においても事実上明治政府が意図していた。このような計画を基本的にもっていたので、本格的な国有林経営の創設と伴って、旧来の国有地に対する入会慣行については、下戻法を主体に、国有林野法の条例において、これを実質的に容認し、旧来の林野入会利用主体との摩擦をさける一連の制度を創設しえた。

#### 4. 結 論

インドネシア、日本を含めて、モンスーンアジア地域はその物理的位置に規定されて、林地適地草地非適地という固有の性格をもつ。この固有の性格は、労働手段体系の高度化と対応しながらも、常に如何なる時代においてもこれらの地域の農業を規定していかざるをえない。この視点からモンスーンアジア地域において最も早く近代化をなしたとげた日本のこの近代化に対応する草地の再編過程を、近世、明治期を中心に整序すると以下の点が示される。

近世期日本の林野利用は、幕藩政府が直接経営する御林、御止木を除いて、農民による自由なる入会利用にまかせられ、このことにより地域農業は耕・草・林・畜の結合システムを形成、その再生産構造を完結していた。

明治維新後の官民有区別は、これらの入会地のかなりの面積を官有地に区別した。しかし草地入会地は比較的民有地に区別され、当時の草山の52%は共有地であった。このことは草地非適地というモンスーンアジア地域固有の性格の中で、草地を維持するには入会組織にこれをまかせざるをえないとするメカニズムがあるがゆえである。

近代国家体制のもとの林野政策の展開において、旧来の入会権は民有地についてはすべて法認されていたが、国有地についてはこれを明治政府は消滅させたとして、この官有地のうえに本格的な国有林経営を確立させようとして、旧来の林野入会利用システムとの調整が国政上はかられる。このために下戻法、国有林野法、不要存置林私下規制などによって国有地における入会権は認めないが、近世以降の入会慣行についてはこれを配慮して実際上は入会権を容認する制度が国政上の鋭い討議をつうじて整序されている。

林地適地草地非適地という固有の条件のもとにおいて、近世から近代への転換に対応して大規模国有林経営を創立するには、旧来の耕・草・林・畜の結合システムの一環である草地入会利用は草肥利用、秣利用が営農上必須である以上は結局これを排除することは出来ず、実際上は旧来の地域農業システムと矛盾しない形の国有林経営事業を樹立することが必要であり、そのように調整された。これらの経験は日本と同じくモンスーンアジア地域に属するインドネシアにおいて、現在ヨーロッパ起源の草地畜産の単なる導入により失敗を重ねていることを反省し、今後インドネシアの草地の固有の特性を把握し、インドネシア型の草地畜産を創造していくうえで、きわめて有益なものである。

注1) Vicki. V. J. PANLEWEN, DKK 「PENELITIAN TERNAK POFONG」 「肉用牛に関する調査研究」、Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Propinsi Sulawesi Utara (インドネシア国立地域発展研究所)、1980年、1~12頁。

2) 本節については、下記を参照願いたい。岩間泉、フィッキー・パネレウェン「土地利用構造の地域的分化—ヨーロッパ地域とモンスーンアジア地域

- の比較的考察」；頼平，目瀬守男編著『国際農業論』明文書房，近刊。
- 3) 岩間泉「慣行的自然牧野利用方式の評価」『草地畜産の再編と産地技術』明文書房，1985年，113～119頁。
- 4) 大正10年第44回帝国議会衆議院「国有土地森林原野下戻ニ関スル法律案委員会議録」『帝国議会衆議院委員会議録29』臨川書店，1984年，1～2頁。
- 5) 大正8年第41回帝国議会衆議院「国有林野ヲ地方自治体ニ下付ノ建議案委員会議録第1回」『帝国議会衆議院委員会議録22』臨川書店，1983年，7頁。
- 6) 明治30年第19回帝国議会衆議院「森林法案特別委員会速記録」『帝国議会衆議院委員会議録9』東京大学出版会，1986年，68～69頁。
- 7) 大正11年第45回帝国議会衆議院「国有森林原野下戻ニ関スル法律案委員会議録」『帝国議会衆議院委員会議録33』臨川書店，1985年，7頁。
- 8) 昭和42年（オ）第531号昭和48年3月13日第三小法廷判決「入会権確認等請求事件」川島武宜監修北条浩編集『大審院最高裁判所入会判決集第十二巻』御茶の水書房，1978年，1212頁。
- 9) 明治8年6月22日地租改正事務局達「乙第三号」内閣官報局『法令全書（第八巻一2）』原書房，1975年，1803～1804頁。
- 10) 明治8年12月24日地租改正事務局達「乙第十一号」内閣官報局『法令全書（第八巻一2）』原書房，1975年，1809頁。
- 11) 明治9年1月29日「昨八年当局乙第三号同十一号達ニ付山林原野等官民所有区別処分派出官員心得書」岡山大学附属図書館所蔵『野崎文書』。
- 12) 5)の9頁。
- 13) 6)の41頁。
- 14) 6)の44～45頁。
- 15) 6)の38頁。
- 16) 6)の65頁。
- 17) 明治32年第13回帝国議会「衆議院国有林野法案外3件審査特別委員会速記録」『帝国議会衆議院委員会議録12』東京大学出版会，1986年，62頁。
- 18) 明治35年第16回帝国議会衆議院「国有森林原野入会ニ関スル法律外3件委員会議録」『帝国議会衆議院委員会議録21』東京大学出版会，1987年，11頁。
- 19) 17)の19頁。
- 20) 福島正夫，北条浩編『明治26年全国山林原野入会慣行調査資料山梨県』宗文館書店，1964年，15頁。

## 付 記

本論文の作成については，筆者の正指導教授であられる岡山大学大学院自然科学研究科教授岩間泉博士に親しく全面的指導を賜わり，完成することが出来ました。銘記して厚く謝意を表わします。

（筆者・岡山大学大学院）